Geldbußen und Zwangsgelder im Recht der europäischen Gemeinschaften

Dissertation

zur Erlangung des Grades eines Doktors des Rechts
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität des Saarlandes

vorgelegt von
Konrad Krajewski
aus München

Saarbrücken 1971

Druck- und Verlagsanstalt
Werner Blasaditsch · 89 Augsburg · Theodor-Heuß-Platz 3 · Telefon (0821) 25563
Printed in Germany

Geldbußen und Zwangsgelder im Recht der europäischen Gemeinschaften

Dissertation

zur Erlangung des Grades eines Doktors des Rechts
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität des Saarlandes

vorgelegt von

Konrad Krajewski
aus München

Saarbrücken 1971

UNIV.
LEIDEN
BIB.

Tag der Disputation: 21. 12. 1971
Dekan: Prof. Dr. Rudolf Richter
Erstberichterstatter: Prof. Dr. Bernhard Aubin
Zweitberichterstatter: Prof. Dr. Hans Ernst Folz

Inhaltsverzeichnis

		Seite
1.	Einführung	1
1.1.	Gegenstand	1
1.2.	Methodik	7
1.3.	Rechtsvergleichung	10
1.4.	Länderberichte	14
1.4.1.	BRD	15
1.4.2.	Frankreich	20
1.4.3.	Italien	26
1.4.4.	Belgien	29
1.4.5.	Niederlande	31
1.4.6.	Luxemburg	32
2.	Terminologie, Normierung und Rechtsnatur	
2.1.	Terminologie	34
2.1.1.	EGKS-V	34
2.1.2.	EWG-V	36
2.1.3.	EAG-V	41
2.2.	Normierung	41
2.2.1.	EGKS-V	41
2.2.2.	EWG-V	43
2.2.3.	EAG-V	54
2.3.	Rechtsnatur	59
2.3.1.	Geldbußen	59
2.3.2.	Zwangsgeld	66
3.	Konkretisierung	68
3.1.	Zuständigkeit	68
3.1.2.	Abgrenzung der Zuständigkeiten von Kommission und nationalen Behörden	68

Seite

3.1.2.1. EGKS-V 68
3.1.2.2. EWG-V 69

3.1.3. Parallelverfahren und Doppelsanktionen im Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und dem Recht von Drittstaaten 84

3.1.4. Beteiligung anderer Organe 85
3.1.4.1. EGKS-V 85
3.1.4.2. EWG-V 86

3.2. Adressaten 89
3.2.1. juristische Personen innerhalb der Gemeinschaften 89
3.2.1.1. EGKS-V 89
3.2.1.2. EWG-V 90

3.2.2. natürliche Personen innerhalb der Gemeinschaften 91
3.2.2.1. EGKS-V 91
3.2.2.2. EWG-V 92

3.2.3. Unternehmensvereinigungen 92

3.2.4. juristische und natürliche Personen außerhalb der Gemeinschaften 93
3.2.4.1. EGKS-V 93
3.2.4.2. EWG-V 95

3.3. Verfahren 99
3.3.1. rechtl. Gehör 99
3.3.2. Opportunitätsprinzip 103
3.3.3. Festsetzung 107
3.3.3.1. Geldbuße 107
3.3.3.2. Zwangsgeld 107

Seite

3.3.4. Höhe 110
3.3.4.1. Höhe in den vertraglichen Vorschriften 110
3.3.4.2. Höhe im Einzelfall 113
3.3.5. Nebeneinander von Geldbußen und Zwangsgeld 116
3.3.6. Beweisfragen 118
3.4. materielle Voraussetzungen 120
3.4.2. Verschulden 120
3.4.3. Irrtum 125
3.4.4. Teilnahme 127
3.4.4.1. Mittäterschaft 127
Anstiftung, Beihilfe 128
3.4.5. Versuch 129
3.4.6. Verjährung 131

4. Rechtsschutz und Vollstreckung 133
4.1. Rechtsschutz 133
4.1.1. EGKS-V 133
4.1.2. EWG-V 135
4.2. Vollstreckung 138
4.2.1. EGKS-V 138
4.2.2. EWG-V 140

1. Einführung

1.1. Gegenstand

Die Kommission der europäischen Gemeinschaften (1) kann zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben Entscheidungen gegenüber Individuen in den Mitgliedstaaten erlassen, die für diese verbindlich sind (2). Zur Durchsetzung einer Anzahl dieser Entscheidungen, vor allem auf dem Gebiet des Verkehrs- und Wettbewerbsrechts, steht der Kommission die Befugnis zu, gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen Geldbußen (Sanktionen) und Zwangsgelder festzusetzen, wenn sie gegen das Auskunfts- oder Nachprüfungsrecht der Kommission oder gegen das Diskriminierungsverbot, das Kartellverbot oder das Verbot der mißbräuchlichen Ausnutzung beherrschender Stellungen verstoßen (3).

Die Geldbußen dienen der Ahndung eines in der Vergangenheit liegenden Verstoßes. Für die in Art. 15 Abs. 4 EWG-VO Nr. 17, Art. 19 EWG- VO Nr. 11 und Art. 22 Abs. 4 EWG- VO Nr. 1017/68 vorgesehenen Geldbußen wird ausdrücklich festgestellt, daß sie keinen strafrechtlichen Charakter haben.

---

(1) Aufgrund des Art. 9 des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der europäischen Gemeinschaften vom 8.4.1965 (ABl. Nr. 152 vom 13.7.1967 S. 2) sind die Hohe Behörde der EGKS, die Kommission der EWG und die Kommission der EAG zusammengelegt worden. Daher ist in dieser Arbeit durchweg die Bezeichnung Kommission der europäischen Gemeinschaften zugrundegelegt.

(2) Art. 14 EGKS-V; Art. 189 EWG-V

(3) Art. 47 Abs. 3; Art. 54 Abs. 6; 58 § 4; 59 § 7; 64; 65 § 5; 66 § 5, § 6 und § 7; 68 § 6 EGKS-V; Art. 15,16 EWG - VO Nr. 17 (ABl. 1962, S. 204 ff.); Art. 16,17 EWG - VO Nr. 11 (ABl. 1960, S. 1121 ff); Art. 22, 23 EWG - VO Nr. 1017/68 (ABl. Nr. L 175 vom 23.7.1968, S. 1 ff)

Die Zwangsgelder ermöglichen der Kommission, ihre Anordnungen gegenüber Privaten durchzusetzen. Sie erstrecken sich auf ein zukünftiges Verhalten und sind daher reine Beugemittel (1).

Nicht Gegenstand dieser Arbeit sind die mittelbaren Sanktionen des Gemeinschaftsrechts (2). Hierunter werden Vorschriften in Verordnungen oder Richtlinien der europäischen Gemeinschaften verstanden, die die Mitgliedstaaten zum Erlaß von Geldbußen und Zwangsgeldern (oder gar Strafvorschriften) verpflichten. Diese mittelbaren Sanktionen sind wesentlich zahlreicher anzutreffen als die hier interessierenden Geldbußen und Zwangsgelder, die die Kommission selbst festsetzt. Louis (3) führt dies auf die Unsicherheit über die Zuständigkeit und die Modalitäten der Ausübung des Rechts der unmittelbaren Sanktionen zurück.

Bei der Einführung mittelbarer Sanktionen geht das Gemeinschaftsrecht zwei Wege. Auf der einen Seite legt es den Mitgliedstaaten in Verordnungen oder Richtlinien die Verpflichtung auf, Sanktionsvorschriften zur Durchsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zu erlassen. Diese Verpflichtung kann allgemein umschrieben sein, die notwendigen Ausführungsvorschriften zu erlassen (4), sie kann

---

(1) Krawielicki, Das Monopolverbot im Schumann - Plan, 1952, S. 37 f;
Jerusalem, Das Recht der Monanunion, 1954, S. 30;
Jeschek, Die Strafgewalt übernationaler Gemeinschaften, ZfgStRW LXV (1953) S. 496 ff, 505

(2) hierzu Johannes, Das Strafrecht im Bereich der Europäischen Gemeinschaften, EuR 1968, S. 63 ff, insbesondere S. 99 ff

(3) Louis, Les règlements de la CEE, 1969, S. 323 ff, 324

(4) die bisherigen landwirtschaftlichen Marktordnungen enthalten übereinstimmend die Vorschrift:"Die Mitgliedstaaten treffen alle Maßnahmen zur Anpassung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften, damit diese Verordnung ab ... tatsächlich angewandt werden kann", vgl. Art. 23 VO Nr. 19/62 (ABl. 1962, S. 933); Art. 17 VO Nr. 20/62 (ABl. 1962, S. 945)

jedoch auch einen konkreten Hinweis auf den Erlaß "geeigneter Sanktionsvorschriften" (1) enthalten.

Der zweite Weg, den das Gemeinschaftsrecht einschreitet, besteht darin, auf bestehende nationale Sanktionsvorschriften zu verweisen. Hier wird der Passus "für die Verfolgung von Zuwiderhandlungen ... gelten die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für ..." (2) verwendet. Auf die Streitfrage, ob durch die Verweisung auf nationale Sanktionsvorschriften der Ministerrat selbst Sanktionsgewalt ausübt (3), soll im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden.

Die mittelbaren Sanktionen werden in den Rahmen dieser Arbeit nicht einbezogen, weil es sich hierbei zumindest insofern um nationale Sanktionen handelt, als ihre Rechtsnatur und ihr Inhalt von den nationalen Rechtsordnungen bestimmt wird.

Das Institut der Geldbußen und Zwangsgelder im Gemeinschaftsrecht hat zunächst nicht die ihm gebührende Beachtung gefunden. Das mag daran gelegen haben, daß die Kommission der europäischen Gemeinschaften Sanktionen mit größter Vorsicht verhängt und nur im äußersten Notfall zu diesem Mittel gegriffen hat. Erst in den letzten Jahren scheint die Kommission hier einen Teil ihrer Zurückhaltung aufgegeben zu haben.

---

(1) z. B. Art. 16 VO Nr. 11

(2) z. B. Art. 5 VO Nr. 28 (ABl. 1962, S. 1277); Art. 5 Abs. 2 VO Nr. 188/64 (ABl. 1964, S. 3634)

(3) dafür: Johannes, aaO, S. 104;
dagegen: Everling, Europäisches Gemeinschaftsrecht und nationales Recht in der praktischen Rechtsanwendung, NJW 1967, S. 465 ff, 470

Sie hat, in erster Linie in Kartellsachen, in einigen Fällen Geldbußen von spektakulärer Höhe (1), unter anderem auch gegen Unternehmen aus Drittländern (2), verhängt.

Erstmals hat die Kommission im Jahre 1971 auch Geldbußen wegen Verletzung der Auskunftspflicht verhängt (3) bzw. angedroht (4).

Im EGKS-V finden sich Geldbußen und Zwangsgelder in einer Reihe von dem Vertrag genau bezeichneten Fällen. Demgegenüber kennt der EWG-V keine Buß- oder Zwangsgeldvorschriften. Er enthält in Art. 87 Abs. 2 Ziff. a lediglich eine Ermächtigung zum Erlaß von Kartellverordnungen, in denen die Verhängung von Geldbußen und Zwangsgeldern zugelassen wird. Die Kommission hat hiervon in den Verordnungen Nr. 17 und Nr. 1017/68 Gebrauch gemacht.

Ob Art. 172 EWG-V eine Generalermächtigung zum Erlaß von Geldbußen und Zwangsgeldern enthält, ist umstritten (5) und bedarf einer näheren Untersuchung.

---

(1) bis zu einer Gesamtstrafe von 500 000 RE

(2) Entscheidungen der Kommission vom 24.7.1969, ABl. vom 7.8.1969 - L 195 S. 11 - Farbstoffhersteller - bestätigt durch Urteile des EuGH v. 14.7.1972 (AWD 1972 S. 470);
Entscheidung der Kommission vom 16.7.1969, ABl. vom 5.8.1969 - L 192 - Chininkartell - bestätigt durch Urteile des EuGH vom 15.7.1970, durch die Geldbußen geringfügig herabgesetzt (Rspr. GH XVI, 661 ff, 733 ff)

(3) WuW 1971, S. 626

(4) Entscheidungen vom 18.7.1972, ABl. Nr. L 161 vom 19.7. 1971, S. 2,6 und 10; WuW 1971, S. 626

(5) dafür sprechen sich auch aus:
Wohlfarth - Everling - Glaesner - Sprung, Kommentar zur EWG, Art. 172, Anm. 1
Gleiss - Hirsch, EWG - Kartellrecht, Kommentar, 2. Aufl. 1965, Art. 87 Anm. 23;
ablehnend:
Précigout R.M.C. 1962 S. 142 ff;
Mulder, Europees Recht en Internationaal Strafrecht, S.E.W. 1962, 646 ff

Im EAG-V sind keine Geldbußen und Zwangsgelder vorgesehen. Es wird die Frage zu erörtern sein, ob einigen dort vorgesehenen und anders genannten Sanktionen der Charakter von Geldbußen und Zwangsgeldern innewohnt und ob die Kommission über diese Sanktionen hinaus Bußen und Zwangsgelder festsetzen darf.(1).

Die Geldbußen und Zwangsgelder werden von der Kommission der europäischen Gemeinschaften in der Form von Entscheidungen festgesetzt (2). Den Betroffenen ist vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (3). Nicht geregelt ist, ob die Sanktionen in jedem Fall individuell angedroht werden müssen (4).

Das Verfahren ist für beide Verträge unterschiedlich geregelt: im EGKS-V durch eine Verfahrensordnung der Kommission der europäischen Gemeinschaften, die nicht veröffentlicht ist (5), im EWG-V durch die Verordnungen Nr. 11, Nr. 17, Nr. 99 und Nr. 1017.

---

(1) die zweite Frage bejahend u. a.:
Daig in Groeben - Boeckh,Handbuch für die europäische Wirtschaft 1957, Art. 164 EAG-V Anm. 1 b

(2) Art. 14 EGKS- V; Art.15, 16 EWG - VO Nr. 17; Art. 17, 18 EWG - VO Nr. 11; Art. 22, 23 EWG - VO Nr. 1017;

(3) Art. 36 Abs. 1 EGKS- V; Art. 25 EWG - VO Nr. 11; Art.19 EWG - VO Nr. 17

(4) Jeschek aaO S. 505 hält dies für untbehrlich

(5) dieser Hinweis findet sich bei Zimmermann, Preisdiskriminierung, 1962, S. 366

Adressaten der Geldbußen und Zwangsgelder des EGKS-V sind Montanunternehmen; nur in einem Falle (1) können Sanktionen auch gegen andere natürliche oder juristische Personen verhängt werden. Adressaten der Sanktionen der VO Nr. 11 sind Transportunternehmer, der VO Nr. 17 Unternehmen und Unternehmensvereinigungen. Die Verträge lassen die Frage offen, inwieweit auch natürliche oder juristische Personen aus Drittländern den Geldbußen und Zwangsgeldern unterworfen sind. Der EuGH hat diese Frage unter bestimmten Voraussetzungen in seinen Urteilen vom 14. 7. 1972 (Teerfarben-Fall) bejaht (2).

Die Arbeit wird sich mit der Rechtsnatur der Geldbußen und Zwangsgelder des europäischen Rechts beschäftigen. Insbesondere werden die drei Theorien dargestellt, die zu der Rechtsnatur der Geldbußen vertreten werden. Der Verfasser wird deutlich machen, daß nur die Theorie von den sanctions administratives der Ausgestaltung der Geldbußen im Gemeinschaftsrecht gerecht wird.

Der allgemeine Deliktsbegriff der Zuwiderhandlungen, d. h. die Frage der Teilnahme, des Versuchs, der Schuld u. a., ist nur sehr bruchstückhaft geregelt. Auch im Schrifttum wurden diese Fragen bisher kaum behandelt (3). Erst in jüngster Zeit hat sich Winkler (4) ausführlicher mit diesen Fragen befaßt. Es wird ein Anliegen dieser Arbeit sein, hier Lösungsversuche aufzuzeigen.

---

(1) Art. 66

(2) Urteile vom 14.7.1972 in den Rechtssachen 48/69, 49/69 und 51 (AWD 1972 S. 470)

(3) Ansätze finden sich bei Jeschek S. 505 ff; Kleemann, Wettbewerbsregeln der EWG 1962 S. 78 ff; Deringer, Wettbewerbsrecht 1962 Art. 15 und 16 VO Nr. 17

(4) Winkler, Die Rechtsnatur der Geldbuße im Wettbewerbsrecht der EWG, 1971, insbesondere S. 86 ff

Problematisch ist die Frage des Verhältnisses der nationalen und europäischen Geldbußen und Zwangsgelder. Bis vor kurzem wurde von der herrschenden Meinung die Zweischrankentheorie vertreten, die davon ausgeht, daß beide Rechtsordnungen konfliktfrei nebeneinander bestehen könnten (1). Eine Entscheidung zugunsten des Europarechts in echten Konfliktfällen ist durch das Urteil des EuGH vom 12.2.1969 (2) gefallen, das überwiegend Zustimmung gefunden hat.

Im Rahmen der Zuständigkeit soll auf dieses Urteil und die sich aus ihm ergebenden Folgen eingegangen werden. Gegen Geldbußen und Zwangsgelder steht den Betroffenen ein erweiterter Rechtsschutz (recours de pleine juridiction) zu (3). Der EuGH prüft in diesem Verfahren bei freier Würdigung aller Tatsachen nicht nur die Begründetheit, sondern auch die Angemessenheit der Sanktionen nach. Geldbußen und Zwangsgelder sind in den Mitgliedstaaten vollstreckbar (4).

1.2. Methodik

Die Vorschriften über Geldbußen und Zwangsgelder bedürfen in vieler Hinsicht einer verdeutlichenden und ergänzenden Auslegung. Zu Beginn der Arbeit muß daher darüber Klarheit verschafft werden, welcher Quellen und methodischer Grundsätze sich die Auslegung bedienen kann.

---

(1) entwickelt von Koch, Verhältnis der Kartellvorschriften der EWG zum GWB, BB 1959, S. 241 ff;
Literaturhinweise bei Balken, Verhältnis des nationalen Kartellrechts zu dem der EWG, 1966 S. 59 ff und
Steckhahn, Kartelle und zwischenstaatlicher Handel 1967 S. 110 und
Detlef Schumacher, Kollisionsfragen zwischen deutschem und Gemeinschaftskartellrecht, AWD 1969, S. 85 ff

(2) Rspr. GH XV, 1 ff

(3) Art. 36 EGKS - V; Art. 172 EWG - V in Verbindung mit Art. 25 Abs. 2 VO Nr. 11; Art. 17 VO Nr. 17 und Art. 24 VO Nr. 1017

(4) Art. 92 EGKS - V; Art. 192 EWG - V

Zur verbindlichen Interpretation des Gemeinschaftsrechts stehen in erster Linie die Entscheidungen des EuGH zur Verfügung. Mehrere Entscheidungen befassen sich mit Bußen und Zwangsgeldern, jedoch meist nur mit dem Problem ihrer Höhe (1). Lediglich in der Frage des Verhältnisses von europäischen und nationalen Geldbußen hat der Gerichtshof eine echte Lücke gefüllt (2). Viele Fragen läßt der Gerichtshof unbeantwortet.

Heranzuziehen sind ferner alle Dokumente der europäischen Behörden und Organe. Diese können in wenigen Punkten, meist in technischen Fragen, zur Klärung beitragen.
Das Schrifttum über Bußen und Zwangsgelder ist nicht sehr er-giebig (3). Eine umfassende Darstellung zu einem Teil-

---

(1) Rspr. GH III, 189 ff, 202; Rspr. GH V, 431 ff, 444 f; Rspr. GH VIII, 581 ff, 617; Rspr. GH IX, 705 ff, 742; Rspr. GH XI, 241 ff, 263; Rspr. GH XIV, 391 ff, 399, 416

(2) Rspr. GH XV, 1 ff

(3) Eine nähere Auseinandersetzung findet sich bei folgenden Autoren:
Krawielicki S. 36 ff;
Jeschek ZfgStRW LXV (1953) S. 496 ff, 502 ff;
Osterheld S. 26 ff;
Roblot, Actes Officiels Congrès Milan - Stresa 1957 Band 4 S. 44 ff;
Levasseur, Les sanctions dans le traité constitutif du Marché Commun 1959. S. 95 ff;
Gleiss - Hirsch, EWG - Kartellrecht Art. 87 EWG - V, Art. 15, 16 VO Nr. 17;
Deringer, Wettbewerbsrecht;
Ehle, Klage- und Prozeßrecht 1966, Art. 172;
Hanebuth, Auskunftsrecht im europäischen Wirtschaftsrecht 1967, S. 329 ff
Winkler, aaO;
Louis, aaO, S. 323 ff;
Ganshof van der Meersch, W.J., Droit des Communautés européennes, Brüssel 1969;
ferner die Kommentare von
Groeben - Boeckh, Handbuch für Europäische Wirtschaft;
Wohlfarth - Everling - Glaesner - Sprung, EWG, 1960;
Quadri - Monaco - Trabucchi, Trattato istitutivo delle CEE, Mailand 1965

problem, nämlich der Frage der Rechtsnatur der Geldbußen, ist vor nicht langer Zeit erschienen (1). Soweit im Schrifttum Anregungen zu finden sind, ist darauf zurückzugreifen.

Der Wert der klassischen Mittel der sprachlichen, historischen, systematischen und teleologischen Auslegung für das Recht der europäischen Gemeinschaften ist begrenzt (2).

Die sprachliche Auslegungsmethode stößt sich an der Geltung von vier Amtssprachen in der EWG (3) und EAG (4). Für die historische Methode fehlt es an ausreichenden Unterlagen. Die Entstehungsdokumente sind unveröffentlicht. Die amtlichen Begründungen der Regierungen sind ohne großen Wert, da sie einer politischen Absicht dienen, nämlich der Erreichung der Ratifizierung und einer für die Staaten günstigen Auslegung der Verträge. Sie sind daher wenig maßgeblich zur Auslegung der Verträge.

---

(1) Winkler, aaO

(2) Ophüls, über die Auslegung der europäischen Gemeinschaftsverträge, in: Festschrift Müller - Armack 1961 ("Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur") S. 279 ff, 299;
Kreibaum, Die Auslegung des Vertrages zur Begründung der EWG, ZSR Band 105 (1964), S. 163 ff, 177 ff;
Monaco, Auslegungsgrundsätze des Gerichtshofs, in: 10 Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften 1965, S. 177 ff;
Bayer, Auslegung und Ergänzung international vereinheitlichter Normen durch staatliche Gerichte, RabelsZ 20 (1955), S. 603 ff, 633 ff

(3) Art. 248

(4) Art. 225

Die Anwendung der systematischen Auslegungsmethode - auch im Verhältnis der Verträge untereinander - ist zulässig. Zuleeg (1) spricht in diesem Zusammenhang vom Prinzip der Einheit des Gemeinschaftsrechts und dem Postulat der Widerspruchsfreiheit der Verträge. Diese Grundsätze gestatten eine Berücksichtigung entsprechend den Vorschriften in anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts bei der Auslegung (2). Jedoch darf diese Methode nicht zu einer Uniformierung der Verträge führen. Dies würde dem Art. 232 EWG-V widersprechen, der festlegt, daß der EWG-V nicht die Bestimmungen des EGKS-V ändert oder die Vorschriften des EAG-V beeinträchtigt. Bei einer unterschiedlichen Ausgestaltung der Buß- und Zwangsgeldvorschriften ist also immer zu fragen, worin diese ihren Grund hat.

Diese Überlegung führt bereits zur teleologischen Auslegung, die hier von einer gewissen Bedeutung ist, da bei Ordnungsvorschriften sehr auf Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte abzustellen ist. Das Ziel der hier abzuhandelnden Institute, das darin besteht, alle Individuen zur Einhaltung der Regeln des Vertrages anzuhalten, muß immer als wichtige Richtschnur zur Auslegung offener Fragen dienen.

1.3. Rechtsvergleichung

Ein zwar nicht selbständiges Auslegungsmittel, aber dennoch ein wichtiges Hilfsinstrument zur Schließung von Lücken im Recht der europäischen Gemeinschaften stellt die Rechtsvergleichung dar. Die Frage des Rückgriffs auf das nationale

---

(1) Zuleeg, EuR 1969, 97 ff., 102 f. mit Rechtsprechungszitaten

(2) Winkler, S. 18

Recht war im Schrifttum Gegenstand eingehender Erörterungen (1).
Heute ist allgemein anerkannt, daß die Verwendung der Rechtsvergleichung als Auslegungsmittel des Rechts der europäischen Gemeinschaften zulässig ist (2).
Schon die Notwendigkeit einer möglichst einheitlichen Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten macht es erforderlich, im Wege der Rechtsvergleichung gemeinsame, d. h. in allen Mitgliedstaaten entwickelte oder anerkannte Rechtsgrundsätze herauszuarbeiten (3).
Das gilt auch besonders wegen der Mehrsprachigkeit der römischen Verträge, deren verschiedene Sprachfassungen auf ihre sinngemäße Übereinstimmung geprüft werden müssen (4).

Der EuGH hat die Rechtsvergleichung zur verdeutlichenden und ergänzenden Auslegung und Ausfüllung des Gemeinschaftsrechts anerkannt. So hat er in der Frage des Widerrufs be-

---

(1) Bayer RabelsZ 20, S. 637;
Ulmer, Der Unternehmensbegriff im EGKS-V S. 24;
Glaesner, Der Gerichtshof und nationales Recht, in: 10 Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften 1965, S. 154 ff;
Karl Wolf, ebenda S. 193 ff;
Reuter, Le recours de la Cour de justice des Communautés européennes à des principes généraux de droit, in: Mélanges Rolin S. 272 ff;
Tomuschat, Die Gerichtliche Vorabentscheidung nach den Verträgen über die europäischen Gemeinschaften, 1964, S. 18 ff;
Degenhardt, Die Auslegung und Berichtigung von Urteilen des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften, 1969, S. 20 ff

(2) ausführliche Angaben hierzu finden sich bei Degenhardt S. 20 ff und
Karl Wolf S. 193 ff

(3) Glaesner S. 160

(4) Degenhardt S. 20 f

günstigender Verwaltungsakte (1), des Zugangs empfangsbedürftiger Willenserklärungen (2) und der Bindungswirkung administrativer Entscheidungen (3) auf die nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zurückgegriffen. In seinen Entscheidungen ist die Rede von "allgemein im Verwaltungsrecht anerkannten Grundsätzen" (4), von Vorschriften, die in der "öffentlichen Verwaltung mehrerer Länder" angewandt werden (5), von Regeln, die im Verwaltungsrecht gelten,(6) und von "allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen" (7).

Diese auf dem EGKS-V fußende Rechtsprechung findet eine Bestätigung in der Fassung der Art. 215 Abs. 2 EWG-V und Art. 188 Abs. 2 EAG-V, die unmittelbar auf die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen Rechtsgrundsätze verweisen und damit in der Wirkung die Rechtsvergleichung zur gültigen Methode für das Amtshaftungsrecht erheben (8).

Nachdem die grundsätzliche Zulässigkeit des Rückgriffs auf nationales Recht bejaht wurde, haben wir uns nun der Frage zuzuwenden, in welchem Umfang eine Orientierung an den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten erfolgen kann. Es wird die Ansicht vertreten, daß nur solche Rechtsregeln für das Gemeinschaftsrecht heranzuziehen seien, die auf einer "ge-

---

(1) Rspr. GH III, 83 ff, 118 f
(2) Rspr. GH III, 189 ff, 200
(3) Rspr. GH VI, 121 ff, 136
(4) Rspr. GH II, 9 ff, 29
(5) Rspr. GH II, 9 ff, 25
(6) Rspr. GH VI, 121 ff, 136
(7) Rspr. GH V, 287 ff, 313; VI, 819 ff, 842; VI, 965 ff,991
(8) vergl. hierzu Heldrich, Art. 215 Abs. 2 des EWG-V - ein Irrweg zur europäischen Rechtseinheit, JZ 1960 S. 681 ff, 684 und Heldrich, Die allgemeinen Rechtsgrundsätze der außervertraglichen Schadenshaftung im Bereich des EWG, 1961, S. 16

meinsamen Rechtsüberzeugung" (1) beruhen, die "gemeineuropäische Rechts- und Gerechtigkeitsvorstellungen" (2) darstellen oder dem "fonds commun" (3) der Mitgliedstaaten entstammen. Das bedeutet aber nicht notwendig, daß nur Rechtsregeln heranzuziehen seien, die in allen Mitgliedstaaten Geltung beanspruchen (4). Dann würde die Rechtsvergleichung für die Institute der Geldbußen und Zwangsgelder ausscheiden, denn Geldbußen sind in einer ähnlichen Form nur in Deutschland, Frankreich und Italien bekannt, während es ausgeprägte Zwangsgelder im Verwaltungsrecht gar nur in Deutschland gibt.
Es liegt nahe, sich an der Gestaltung dieser Institute in den Ursprungsländern, die als Vorbild gedient haben, zu orientieren (5). Auch der EuGH hat nicht immer die Prinzipien verwertet, die den Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten gemein sind. Ein Beispiel ist die Entwicklung des Begriffs des Ermessensmißbrauchs, dessen Ausgestaltung sich zuerst stark auf das französische Recht stützte (6). Darüber hinaus zieht der Gerichtshof auch Rechtsregeln außerhalb der Mitgliedstaaten der Gemeinschaften heran (7), denn - wie GA Lagrange es bei der Heranziehung eines internationalen Rechtsinstituts für das Gemeinschaftsrecht ausdrückt (8) -, "ob es sich nun um innerstaatliches oder inter-

---

(1) Jerusalem, Montanunion S. 76

(2) Bärmann, Die europäischen Gemeinschaften und die Rechtsangleichung, JZ 1959, S. 553 ff, 559

(3) Lagrange, L'ordre juridique de la CECA vu à travers la jurisprudence de sa Cour de Justice, R.D.P. 74 (1958), S. 841 ff, 856

(4) K. Wolf, aaO S. 200;
Degenhardt S. 21 mit weiteren Hinweisen

(5) Degenhardt S. 22

(6) Rspr. GH IV, 231 ff

(7) Rspr. GH I. 277 ff, 290

(8) Schlußanträge GA Rspr. GH I, 297 ff, 302

nationales Recht handelt, die Grundsätze bleiben die gleichen".

Inwieweit dürfen die Rechtsvergleichung und die aus ihr gewonnenen Ergebnisse für die Auslegung gemeinschaftlicher Normen Bedeutung gewinnen ?

Die Rechtsvergleichung ist keine selbständige Auslegungsmethode. Sie kann nur "Anhaltspunkte für die jeweils sachgerechte Lösung" (1) geben oder das Blickfeld der klassischen Interpretationsgesichtspunkte erweitern (2).
Eine isolierte Anwendung der Rechtsvergleichung zur Füllung der Lücken ist unzulässig (3).
Da es sich bei den zu untersuchenden Rechtsinstituten um Ordnungsvorschriften handelt, ist entscheidendes Gewicht auf die Zweckmäßigkeit bzw. die Angemessenheit zu legen. Es ist daher jeweils besonders zu beachten, wie Geldbußen und Zwangsgelder bei geringstmöglicher Beeinträchtigung der Einzelnen ihre Funktion am besten erfüllen.

1.4. Länderberichte

Um Klarheit darüber zu gewinnen, inwieweit die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten über ähnlich den Geldbußen und Zwangsgeldern der europäischen Gemeinschaften ausgestaltete Institute verfügen, soll ein kurzer Überblick die Mittel des Ordnungsunrechts in den Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaften darstellen.

---

(1) Tomuschat S. 23

(2) Degenhardt S. 24

(3) Daig, verbotene und genehmigungspflichtige Kartelle S. 18,20;
Reuter, Mélanges Rolin S. 276;
Degenhardt S. 24

1.4.1. Bundesrepublik Deutschland

1.4.1.1. Geldbuße

Das deutsche Recht ist unter allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten am meisten geprägt von dem Bemühen, das Ordnungsunrecht aus dem Kriminalunrecht herauszulösen. So heißt es schon in den Motiven des StGB von 1871: "Vergeblich ist von Rechtsschulen des Mittelalters bis herab zu unserer Zeit der Versuch gemacht worden, die Grenzlinien zwischen dem kriminellen und dem polizeilichen Strafbaren zu finden (1).

Besonders verdient um eine Abgrenzung beider Bereiche haben sich im Schrifttum James Goldschmidt (2) und Eberhardt Schmidt (3) gemacht (4).

Erstmals der nicht veröffentlichte Entwurf des StGB von 1936 wollte die Übertretungen aus dem Strafgesetzbuch ganz herausnehmen und in einem besonderen Ordnungsstrafgesetzbuch aufnehmen.
Nach dem zweiten Weltkrieg führten das sprunghafte Ansteigen der Wirtschaftsdelikte, die Unübersichtlichkeit aller wirtschaftlichen Sanktionsvorschriften und die Verschiedenheit der jeweils geltenden Verfahren den Gesetzgeber im Jahre 1949 dazu, auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts eine erste Regelung der Materie Ordnungswidrigkeitenrecht durchzu-

---

(1) Reichstag, I. Leg. Per., Session 1870, stenographische Berichte Band III, Aktenstück 5

(2) Verwaltungsstrafrecht Berlin 1902

(3) Probleme des Wirtschaftsstrafrechts SJZ 1948, S. 225 f; Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts SJZ 1949, S. 665 ff; Das neue westdeutsche Wirtschaftsstrafrecht, Tübingen 1950

(4) zur Geschichte und Abgrenzung: Michels. Strafbare Handlung und Zuwiderhandlung, Berlin 1963; Bolenius, Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Wettbewerbs- und Kartellrecht. Diss. Tübingen 1965

setzen (1). Der Gesetzgeber differenzierte hier zwischen den ethisch indifferenten Ordnungswidrigkeiten und den kriminell zu ahndenden Straftaten. Die Verfolgung der Straftaten war den Gerichten vorbehalten, während Ordnungswidrigkeiten, d. h. die Zuwiderhandlungen, die weder den objektiven noch den subjektiven Unrechtshalt einer Wirtschaftsstraftat besaßen, von den Verwaltungsbehörden geahndet werden durften. Entscheidend war, daß der Gesetzgeber - gewiesen von Eberhard Schmidt - eine wirksame Abgrenzungsformel gefunden hatte, die noch heute in etwas abgewandelter Form in dem § 3 des Wirtschaftsstrafgesetzes fortbesteht (2).

Im Jahre 1952 ergänzte der Gesetzgeber das Wirtschaftsstrafrecht durch ein Ordnungswidrigkeitengesetz (3), das den materiellen und verfahrensrechtlichen Rahmen für alle Ordnungswidrigkeiten in allen Sachgebieten darstellen sollte. Hierbei orientierte sich der Gesetzgeber weitgehend an dem Wirtschaftsstrafgesetz.

Entscheidend für den Charakter einer Sanktion ist nunmehr die Ausgestaltung durch den Gesetzgeber. Hat er für eine bestimmte Verhaltensweise eine Strafe angedroht, deren Festsetzung einem Gericht obliegt, so handelt es sich um

---

(1) Wirtschaftsstrafgesetz vom 26.7.1949, WiGBl. 1949,S. 193

(2) Wirtschaftsstrafgesetz vom 9.7.1954, BGBl. I S. 175
III S. 453 - 11
§ 3 dieses Gesetzes lautet:
I. Eine Zuwiderhandlung im Sinne der §§ 1, 2, 2 a ist eine Straftat, wenn
1. die Tat ihrem Umfang oder ihrer Auswirkung nach geeignet ist, die Ziele der Wirtschaftsordnung, insbesondere einer geltenden Marktordnung oder Preisregelung, erheblich zu beeinträchtigen, oder
2. der Täter die Zuwiderhandlung hartnäckig wiederholt, gewerbsmäßig, aus verwerflichem Eigennutz oder sonst verantwortungslos handelt und durch sein Verhalten zeigt, daß er das öffentliche Interesse an dem Schutz der Wirtschaftsordnung, insbesondere einer geltenden Marktordnung oder Preisregelung, mißachtet.
II. In allen anderen Fällen ist die Zuwiderhandlung eine Ordnungswidrigkeit.

(3) Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 25.3.1952, BGBl. I S. 177 ff

eine Kriminalstrafe. Droht er jedoch eine Geldbuße an, deren Verfolgung und Ahndung einer Verwaltungsbehörde obliegt, so handelt es sich um die Sanktion einer Ordnungswidrigkeit.

Im Bereich der leichteren Zuwiderhandlungen haben die Ordnungswidrigkeiten die Kriminalstrafen weitgehend verdrängt. Seit dem 1. 4. 1952 hat der Bundesgesetzgeber - abgesehen von ganz wenigen Ausnahmefällen - keine neuen (mit Kriminalstrafe bedrohten) Übertretungstatbestände geschaffen (1). Verfassungsrechtliche Bedenken, die anfangs gegen die Ordnungswidrigkeiten hervorgebracht wurden, hat das Bundesverfassungsgericht (2) ausgeräumt: Zu der den Richtern nach Art. 92 GG übertragenen Strafjustiz gehören auch alle minder gewichtigen strafrechtlichen Tatbestände, wenn und solange sie durch Kriminalstrafe geahndet werden. Solche mindergewichtigen strafrechtlichen Unrechtstatbestände kann der Gesetzgeber aber in Ordnungswidrigkeiten, die mit Buße geahndet werden, umwandeln. Wenn dies geschehen ist, kommt bei ihnen ein Verwaltungsverfahren in Betracht, das erst nachträglich richterlicher Prüfung unterliegt.

Das Ordnungswidrigkeitenrecht hat durch das OWiG vom 24.5. 1968 (3) eine grundlegende Änderung erfahren. Anlaß hierzu war, daß eine so klare Trennung von Straftat und Ordnungswidrigkeit, wie sie das OWiG 1952 durchgeführt hatte, nicht aufrechterhalten werden konnte. Es hatte sich gezeigt, daß die Übergänge zwischen strafbarem und ordnungswidrigem Verhalten nicht nur in der tatbestandlichen Bewertung, sondern vor allem in den tatsächlichen Erscheinungsformen des Lebens

---

(1) Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, Kommentar 1968, Einleitung S. XXXI

(2) BVerfGE 22, S. 49 ff, 78 f

(3) BGBl. I, 481

fließend sind (1) und daß ein Wechsel von dem einen Verfahren zu dem anderen daher oft geboten ist. Dieser Übergang ist durch das neue Ordnungswidrigkeitengesetz von 1968 sichergestellt. Es geht von einer einheitlichen Verfahrensordnung aus und kennt nur dann Abweichungen, wenn dadurch das Verfahren bei Ordnungswidrigkeiten vereinfacht werden kann.

1.4.1.2. Zwangsgeld

Das Zwangsgeld ist geregelt in dem preußischen PVG (2) vom 1. 6. 1931 und in den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen des Bundes vom 27. 4. 1953 (3) und der Länder (4). Unter der Bezeichnung "Geldstrafe" ist das Zwangsgeld neben der Haft in § 888 ZPO als Mittel zur Vornahme einer persönlichen Handlung enthalten.

Es hat sich aus der mittelalterlichen Bannstrafe durch Umbildung heraus entwickelt (5). Früher wurde es auch als "Zwangsstrafe", "Erzwingungsstrafe", "Beugestrafe" und

---

(1) Göhler OWiG Einleitung S. XXXII

(2) §§ 55 ff

(3) § 11 - BGBl. I S. 157:
(1) Kann eine Handlung durch einen anderen nicht vorgenommen werden und hängt sie nur von Willen des Pflichtigen ab, so kann der Pflichtige zur Vornahme der Handlung durch ein Zwangsgeld angehalten werden. Bei vertretbaren Handlungen kann es verhängt werden, wenn die Ersatzvornahme untunlich ist, besonders wenn der Pflichtige außerstande ist, die Kosten zu tragen, die aus der Ausführung durch einen anderen entstehen.
(2) Das Zwangsgeld ist auch zulässig, wenn der Pflichtige der Verpflichtung zuwiderhandelt, eine Handlung zu dulden oder zu unterlassen.

(4) u.a. Berlin: Gesetz zur Übernahme des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes vom 30.5.1953, GVBl. 53,361;
Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW vom 13.5.1961, GVBl. I S. 79 ff; § 60;
Bayrisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz vom 30.5.1961, GVBl. S. 148 ff

(5) Gneist in Holtzendorffs Rechtslexikon Band 3,2. Hälfte, S. 1106 ff, 1109

"Ungehorsamsstrafe" bezeichnet. Heute hat sich die Bezeichnung "Zwangsgeld" allgemein durchgesetzt. In der amtlichen Begründung zu §§ 55, 56 pr. PVG heißt es, diese Bezeichnung sei gewählt, um dem weitverbreiteten Irrtum entgegenzutreten, daß polizeiliche Zwangsstrafe und Kriminalstrafe dasselbe seien (1).

Die Zwangsstrafe gehört zusammen mit der Ersatzvornahme und dem unmittelbaren Zwang in das Gebiet des Verwaltungszwangs. Sie wird zur Durchsetzung der von einer Behörde getroffenen Anordnung verhängt und kann solange wiederholt werden, bis der Zweck erreicht ist. Sie entfällt, wenn der Betreffende der Anordnung nachgekommen ist. Die Zwangsstrafe ist auch neben einer Ordnungswidrigkeit zulässig.

Das Recht, Zwangsgelder zu verhängen, steht allen Behörden der allgemeinen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu. Zwangsgelder können gegen alle natürlichen und juristischen Personen gerichtet sein. Das Zwangsgeld muß vorher individuell in bestimmter Höhe angedroht werden (2). Bei der Festsetzung des Zwangsgeldes gilt überwiegend das Opportunitätsprinzip.

---

(1) Anm. 2 der Begründung
(2) Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts 1966, S. 287

1.4.2. Frankreich

1.4.2.1. Geldbuße

Während in Deutschland das Verwaltungsunrecht aus dem Kriminalunrecht herausgebrochen wurde, hat der französische Gesetzgeber im Grundsatz Wirtschaftsstraftaten als Justizdelikte ausgestaltet (1). Insbesondere seit Beginn des 2. Weltkrieges wurde dieser Grundsatz aber mit dem Vordringen der "sanctions administratives" aufgeweicht. Zu den "sanctions administratives" zählen Geldbußen ("amendes"), die von einer Verwaltungsbehörde verhängt werden. Zuerst finden sich die "sanctions administratives" in einem Gesetz vom 2.7.1935 über die Milchmärkte. Mit der Kriegswirtschaft nehmen sie einen großen Aufschwung. Zusammen mit den Strafgesetzen sind sie ein wirksames Instrument zur Durchsetzung der dirigistischen Wirtschaftsmaßnahmen. Ihre Einführung beruht offenbar auf Zweckmäßigkeitserwägungen. Die Verwaltungsbehörden als Herr des Verfahrens verfügen über die volle Einsicht in die administrativen Bedürfnisse (2).

Sie können anders als ein Gericht nach Opportunitätsgrundsätzen entscheiden. Das Verfahren ist gegenüber einem justiziellen Verfahren gestraffter. Die Verwaltungssanktionen sind gegenüber den Kriminalstrafen geschmeidiger. Sie können jederzeit geändert werden.

---

(1) Schüler, Das französische Wirtschaftsstrafrecht, Diss. Köln 1965, S. 12

(2) Mattes, Das Verwaltungsunrecht, in: Materialien zur Strafrechtsreform, bes. Teil 499 ff, 531

Verwaltungssanktionen finden sich in der Kriegswirtschaft unter anderem auf dem Gebiet der Preise (1), auf dem Gebiet der Versorgung mit Lebensmitteln (2), auf dem Gebiet der industriellen Produktion (3) und der landwirtschaftlichen Produktion (4).

Im Jahre 1943 veröffentlichte Colliard (5) die erste Monographie über Verwaltungssanktionen. Er charakterisiert die sanction administrative als Repressionsmittel, das zwar die Technik des Strafrechts übernimmt, jedoch auf bestimmte Grundprinzipien (Grundsatz der Territorialität, der Nichtrückwirkung und der Legalität) des Strafrechts verzichtet (6).

Im Rahmen der Beseitigung aller Rechtsvorschriften des Vichy-Regimes und im Bestreben zu einer "Rückkehr zu den traditionellen Prinzipien unseres öffentlichen Rechts" (7) wurden die oben genannten Gesetze durch die Ordonnancen Nr. 45 - 1483/1484 vom 30.6.1945 aufgehoben und die darin vorgesehenen Verwaltungssanktionen weitgehend in Strafen umgewandelt (8); "den Justizbehörden wurde wieder die Verantwortung für die öffentliche Klage in Wirtschaftsstrafsachen übertragen, indem die Ordonnance den Vorrang der

---

(1) Gesetz v. 21.10.1940, geändert durch die Gesetze v. 7.8.1942, 31.12.1942 und 8.6.1943

(2) Gesetz vom 31. 12.1942

(3) Gesetz vom 16.8.1940 und Gesetz vom 29.8.1942

(4) Gesetz vom 17.12.1941; Gesetz vom 18.2.1943; Gesetz vom 19.4.1943

(5) Colliard, La sanction administrative, Aix - en - Provence, 1943

(6) Colliard, aaO, S. 7

(7) Präambel Ordonnance 45 - 1484

(8) Schüler, aaO. S. 17 f

Staatsanwaltschaft vor der Verwaltungsbehörde sicherstellt" (1) (2).

Die Verwaltungssanktionen wurden aber nicht restlos beseitigt, obwohl sie dem französischen Verwaltungsrecht und insbesondere dem Prinzip des gesetzlichen Richters eigentlich fremd sind. Diesem Unbehagen verleiht die Präambel der Ordonnance Nr. 45 - 1484 Ausdruck. Es ist bereits anzufinden in der Entscheidung des Tribunal des Conflits vom 2.12.1902 - Société Immobilière de Saint - Just -, wo es heißt: "Die Autoren unserer Gesetze haben gewollt, daß keiner Gegenstand einer Zwangsmaßnahme auf seine Person oder sein Vermögen sein darf, außer nach einer richterlichen Verurteilung" (3).

---

(1) Präambel aaO

(2) nach der Ord. Nr. 45-1484 nimmt der Leiter der Behörde für Wirtschaftsuntersuchungen eine zentrale Stellung innerhalb des Wirtschaftsstrafverfahrens ein. Entsprechend der Schwere der Tat kann er die Einstellung des Verfahrens verfügen, die Angelegenheit den Strafgerichten übergeben oder ein Vergleichsverfahren (transaction) durchführen. Er trifft seine Entscheidung nach dem Opportunitätsprinzip unter pflichtgemäßem Ermessen. Am weitaus häufigsten kommt es zu einem Verwaltungsvergleich (vgl. Schüler, S. 82). Der im Rahmen eines Vergleichs zu leistende Geldbetrag ist nach h. M. (vgl. hierzu die Angaben bei Schüler, S. 96) keine Verwaltungssanktion, die an die Stelle der gerichtlichen Strafe tritt, sondern eine vertragliche Leistung gegenüber der Verwaltung (Schüler, S. 94 ff).

(3) Dalloz 1903.3. S. 41,42

In der Praxis ist das Strafverfahren nach der VO Nr. 45 - 1484 nur eine theoretische Möglichkeit geblieben. Nur in verschwindend wenigen Fällen ist es zur Einleitung eines Strafverfahrens gekommen. Meistens wurde die Einstellung des Verfahrens verfügt bzw. ein Verwaltungsvergleich abgeschlossen (1).

Einige Jahre später spricht Levasseur (2) von einer "Renaissance" der Verwaltungssanktionen. Anlaß gab das Steuergesetz vom 14.4.1952, das in seinen §§ 25 und 47 ff Verwaltungssanktionen - teilweise neben bestimmten Strafen, teilweise diesen vorgeschaltet - vorsah.

Heute gibt es Verwaltungssanktionen im Straßenverkehrsrecht (3), in verschiedenen Bereichen des Wirtschaftsrechts (4), im Gewerberecht, im Berufsrecht und auf anderen Gebieten mehr.

Die Literatur hatte die Verwaltungssanktionen zunächst als ein aus dem System des französischen Rechts herausfallendes Phänomen gleichsam nur am Rande behandelt. Seit einigen Jahren nimmt die Auseinandersetzung und das Verständnis der Verwaltungssanktionen aber spürbar zu (5).

---

(1) vgl. Plaisant, WuW 1968, S. 366; Winkler, aaO, S. 42

(2) Renaissance, J.C.P. 1952. D. Nr. 1032

(3) Ordonnance Nr. 58 - 1216 vom 15.12. 1958;
Dekret Nr. 58 - 1217 vom 15.12.1958;
Dekret Nr. 64 - 860 vom 19.8.1964

(4) u.a. Ordonnance Nr. 58 - 1331 vom 23.12.1958 über die Verteilung von Industriegütern und der Energie

(5) an neuerer Literatur ist vor allem das umfangreiche Werk von Mourgeon, La répression administrative, 1967, zu nennen; ferner:
Waline, Précis de droit administratif 1969, S. 382 ff;
Durand - Prinborgne, Les sanctions administratives, in: Juriscla-sseur administratif Band 2, fasc. 202;
Laubadère, traité du Droit administratif 1967, Nr. 427 ff (S. 272 ff);
Dutheillet de Lamothe, Ve Sanctions administratives, Rép. Dalloz dr. public

Daher kann das französische Recht inzwischen einen wichtigen Beitrag zum Verständnis der Geldbußen der europäischen Gemeinschaften leisten.

1.4.2.2. Zwangsgeld

Das Institut des Zwangsgeldes ("astreinte") ist von der Rechtsprechung als Beugemittel zur Erzwingung eines richterlichen Befehls und gleichzeitig zur Erzwingung der Naturalerfüllung für das Zivilrecht entwickelt worden (1) (2): Um den Schuldner zur Erfüllung einer vertretbaren Leistung zu zwingen, kann das Gericht ihn zu einer bestimmten Summe Geldes für jeden Tag oder Monat verurteilen, in dem er die Leistung verweigert.

Lange Zeit herrschte eine Auseinandersetzung über die Frage, ob man der "astreinte" den Charakter eines Schadensersatzes oder den eines Zwangsmittels zubilligen sollte. Dieser Konflikt wurde durch die Entscheidung der Cour de Cassation vom 20.10.1959 (3) ausgetragen, in der dieses Gericht sich für die "astreinte" als Zwangsmittel entschieden hat (4) (5). Zu dieser Auseinandersetzung hatte es kommen können, weil die "astreinte" nicht wie die "Geldstrafe" des § 888 ZPO der Staatskasse, sondern dem Gläubiger zufließt.

---

(1) Cass. Civ. v. 20. März 1889, Sirey 1892.1. 565

(2) Léon Julliot de la Morandière, Précis de droit civil, 3. Aufl. 1964, 2. Band, S. 254 ff;
Colin - Capitant, Traité de droit civil, 1959, 2. Band, S. 521 ff;
Charbonnier, Droit civil, 3. Aufl. 1962, 2. Band, S. 798 ff;
Francès - Magre, Application contemporaine des astreintes en droit francais, 1952;
vgl. auch Drabe, Die Naturalerfüllung im französischen Recht mit Hilfe der "astreinte", Diss. Frankfurt 1968

(3) Dalloz 1959.J. 537

(4) "l'astreinte (est) entièrement distincte des dommages - intérêts ..."

(5) daneben gibt es jedoch eine "astreinte définitive", die vom Richter nicht mehr abgeändert werden kann und als Schadensersatz behandelt wird, vgl. Fréjeville, Encyclopédie Juricique, Rép. de droit civil, 1951, 1. Band, unter "astreinte", Anm. 43

Die hier interessierende "astreinte provisoire" hat drei Charakteristika:

1. Sie ist in Art und Höhe unabhängig von der geschuldeten Leistung ("comminatoire"),
2. sie ist in ihrer Höhe unbestimmt, da bei der Verurteilung nicht feststeht, wann der Schuldner leistet, und sie vom Richter erhöht oder herabgesetzt werden kann,
3. sie ist vorläufig, denn der Richter kann sie später herabsetzen, heraufsetzen oder erlassen (1).

Von diesem von der Rechtsprechung für das Zivilrecht entwickelten Institut angeregt, hat der Gesetzgeber in einigen Gesetzen, auch auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts, Zwangsgelder vorgesehen. Diese gesetzlich eingeführten Zwangsgelder werden als "astreintes légales" bezeichnet (2). So hat er z. B. in Art. 17 des Gesetzes vom 13. 6. 1942 die Verpflichtung der Banken, gewisse Auskünfte an die Bankaufsicht zu liefern, mit Zwangsgeldern (eine bestimmte Summe für jeden Tag des Verzugs) abgesichert (3) (4). Der wichtigste Anwendungsfall einer "astreinte administrative" ist in Art. 42 Abs. 2 VO Nr. 45 - 1484 geregelt. Nach dieser Vorschrift kann der Tatrichter im Falle der Weigerung des Täters, dem Untersuchungsbeamten die gewünschten Unterlagen zur Einsichtnahme vorzulegen, oder wenn der Betroffene die Unterlagen

---

(1) Morandière, Précis 1964 S. 255

(2) vgl. Colin - Capitant, aaO, S. 525

(3) weitere Angaben bei Mazeaud - Tunc, Responsabilité Civile Nr. 2507 - 12;
Marty - Raynaud, Droit Civil Band II, 1. Teil Nr. 669;
Esmein, Les astreintes, leurs nouvelles applications, Gaz. Pal. 1941.1. Doct. 81

(4) Im Sozialversicherungsrecht gibt es eine Reihe von Zuschlägen für verspätete Zahlungen an die Sécurité Sociale, z.B. Art. 136 und Art. 464 code de la Sécurité Sociale

verbirgt, eine astreinte androhen. Die astreinte kann nicht für sich allein, sondern nur im Zusammenhang mit anderen Wirtschaftsstraftaten angeordnet werden. Der Tatrichter hat einen täglichen Satz, der 100 Franc für jeden Tag nicht unterschreiten darf, festzulegen. Der Täter hat für jeden Tag, beginnend von der Verkündung bzw. Zustellung des Urteils bis zur Aushändigung der Unterlagen, die astreinte zu zahlen. Über eine nachträgliche Herabsetzung enthält diese Bestimmung keine Regelung. Die astreinte wird wie eine strafrechtliche Geldstrafe eingetrieben. Bei der astreinte handelt es sich hier um ein rudimentäres Verwaltungszwangsgeld, von dem die meisten Autoren des französischen Verwaltungsrechts allerdings keine Kenntnis genommen haben.

1.4.3. Italien

In Italien ist schon früh der Versuch einer quantitativen Trennung der Deliktsgruppen gemacht worden (1). Das Strafgesetzbuch vom 18.10.1930 - wie schon das vom 30.6.1889 - geht unter Zugrundlegung einer begrifflichen Verschiedenheit von natürlichem und gesetztem Unrecht in abstracto von einer qualitativen Andersartigkeit der Polizei- und Verwaltungsdelikte aus, ohne dieses Ziel ganz zu verwirklichen.

Das Ergebnis ist ein "quali-quantitatives System" (2) der Zweiteilung der strafbaren Handlungen in Verbrechen ("delitti") und Vergehen ("contravvenzioni").

Die Ahndung der Vergehen, für die dieselben allgemeinen Vorschriften gelten wie für Verbrechen, fällt in die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte. Als Strafe kommt Haft und Geldbuße (ammenda) (3) in Betracht.

---

(1) Literatur bei Maggiore, Diritto penale, 1. Band, 1. Hälfte, 5. Aufl. 1951 S. 217 ff und Band 2, 2. Hälfte, 4. Aufl. 1950 S. 1075 ff

(2) Maggiore Band 2, 2. Hälfte S. 1077

(3) bei Verbrechen Gefängnis und Geldstrafe (multa)

Eine Besonderheit bietet die Oblation (Art. 162 codice penale), eine freiwillige Zahlung anstelle einer Geldbuße, die die strafbare Handlung zum Erlöschen bringt. Sie wird als Verwaltungssanktion aufgefaßt (1).

Nur gegen die Verwaltungsinteressen gerichtete Handlungen (illecito amministrativo) können von der Verwaltung mit Verwaltungssanktionen (sanzioni amministrativi) geahndet werden. Geschütztes Rechtsgut ist hier nicht die öffentliche Ordnung, sondern die Regelmäßigkeit und das Funktionieren der öffentlichen Verwaltung (2).
Diese Sanktionen haben nicht den Wert einer Geldstrafe (multa) (3) oder einer Geldbuße (ammenda) (4). Um den nicht - strafrechtlichen Charakter dieser Sanktionen zu betonen, werden sie als "pecunia pecuniaria" bezeichnet, was an eine zivilrechtliche Verpflichtung denken läßt (5). Verwaltungssanktionen können nur aufgrund gesetzlicher Ermächtigungen und mit der Möglichkeit richterlicher Nachprüfung (6) verhängt werden (7).

Das Verwaltungsunrecht (illecito amministrativo) betrifft in der Regel eine allen Bürgern obliegende Pflicht (Unterlassene oder verspätete Anmeldungen, Erklärungen); es kann aber auch Ausfluß des besonderen Gewaltverhältnisses sein (8) und hat dann den Charakter eines Disziplinarvergehens.

Bei den Verwaltungssanktionen gilt nicht das Personalitätsprinzip. Daher können die Sanktionen im Gegensatz zu den Übertretungsstrafen auch gegen juristische Personen verhängt werden (9).

---

(1) Mattes, Das Verwaltungsunrecht, in: Materialien zu Strafrechtsreform 1954, Band 2. S. 251 f

(2) Lagostena Bassi - Rubini, La depenalizzazione, 1968 S. 29

(3) Art. 24 c.p.

(4) Art. 26 c.p.

(5) Mattes S. 527

(6) Art. 113 Verfassung der Republik Italien v. 1947

(7) Lagostena Bassi - Rubini S. 30

(8) Sandulli, Manuale di diritto amministrativo, 1955 S. 95

(9) Lagostena Bassi - Rubini S. 31

Die allgemeinen Regeln des Strafrechts finden entsprechend dem Auslegungsgrundsatz des Art. 12 der Vorschriften über das Gesetz im Allgemeinen (1) analoge Anwendung (2) (3).

Durch das Gesetz Nr. 317 vom 3. Mai 1967 (4) hat der Gesetzgeber die Übertretungen des Straßenverkehrsgesetzes in Verwaltungssanktionen umgewandelt. Durch diese Entkriminalisierung ("depenalizzazione") des Verkehrsrechts, die zeitlich fast genau mit derselben Erscheinung in Deutschland zusammenfällt, dürften die Verwaltungssanktionen in Italien einen großen Aufschwung nehmen.

Ein Zwangsgeld ist dem italienischen Verwaltungsrecht nicht bekannt.

---

(1) Art. 12 disposizioni sulla legge in generale: "Interpretazione della Legge- nell'applicare la legge nonsi può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondola connessione di esse e dalla intenzione del legislatore. Se una controversio non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato."

(2) Lagostena Bassi - Rubini S. 32

(3) weitere Angaben zum Verwaltungsunrecht finden sich bei Zanobini, Le sanzioni amministrativi, Turin 1932; Allessi, Principii di diritto amministrativo Band 1 S. 256 ff

(4) G.U. 1967 S. 2791 ff

1.4.4. Belgien

1.4.4.1. Geldbuße

Das belgische Recht kennt keine den Geldbußen bei Ordnungswidrigkeiten oder den sactions administratives vergleichbare Zwangsmaßnahmen, die von der Verwaltung verhängt werden (1).

Auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts, das hier besonders interessiert, sind es immer die Gerichte, die bei Zuwiderhandlungen Zwangsmaßnahmen aller Art verhängen. Dies soll an der wichtigen Gesetzesverordnung (arrêté - loi) vom 22.1.1945 (2) bezüglich der Ahndung von Übertretungen der Versorgungsbestimmungen des Landes illustriert werden. Diese enthält nicht nur Gefängnisstrafen bis zu 5 Jahren und Geldstrafen bis zu 1 Million frs., sondern auch die Konfiszierung von Gegenständen, die Zahlung einer Summe, die dem Gewinn des rechtswidrigen Geschäfts entspricht (3), die Schließung des Geschäfts, das Verbot der Berufsausübung und die Veröffentlichung des Urteils. Der Staatsanwalt hat einen großen Ermessensspielraum zur Einleitung eines Verwaltungsvergleichs (transaction). Er kann dem Angeschuldigten vorschlagen, bestimmte Leistungen freiwillig zu erbringen, wonach er von einer strafrechtlichen Verfolgung absieht (4). Im Verwaltungsvergleich liegt also eine Abschwächung des strafrechtlichen Charakters dieser Bestimmungen.

Die Befugnisse der Verwaltung beschränken sich lediglich darauf, Kontingente für Unternehmen herabzusetzen und ähnliches.

---

(1) Janssens, Linéaments d'une structure législative propre au droit pénal social économique, R.I.D.P. 1953 (II), S. 981 ff, 999 f

(2) Moniteur belge vom 24. Jan. 1945

(3) diese Zahlung wird als Geldstrafe aufgefaßt - Franchimont, Les sanctions an matière de droit pénal économique, R.D.I.D.C. 1958, S. 466 ff, 475

(4) Art. 11 der VO

Auch das Gesetz zum Schutz gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellung vom 27. 5. 1960 (1) setzt die Einhaltung seiner Vorschriften durch Kriminalstrafen durch (2), die durch Strafgerichte festgesetzt werden. Lediglich eine Bestimmung kann als Verwaltungssanktion betrachtet werden. Gemäß Art. 15 des Gesetzes kann der König für ein Unternehmen einen Verwaltungskommissar bestimmen, jede Fusion und Kapitalvereinbarung verbieten und die Verwirklichung von unerwünschten finanziellen Beteiligungen anordnen.

Dieser kurze Exkurs in das belgische Wirtschaftsrecht soll zeigen, daß es hier keine Geldbußen, die die Verwaltungsbehörden auferlegen können, gibt, sondern daß man sich in erster Linie mit den kriminellen Strafen - abgeschwächt durch das Mittel des Verwaltungsvergleichs - behilft, die begleitet werden können von speziellen Verwaltungsanordnungen (3).

1.4.4.2. Zwangsgeld

Das belgische Verwaltungsrecht kennt keine Zwangsgelder. Die ähnlich wie in Frankreich entwickelten zivilrechtlichen Zwangsgelder sind weniger Beugemittel zur Erzwingung einer Leistung, sondern sie dienen mehr der Entschädigung wegen eines verursachten Schadens (4).

---

(1) Moniteur belge vom 22. Juni 1960, S. 4674

(2) Art. 18 ff

(3) siehe hierzu weiter:
Janssens, Linéaments d'une structure legislative propre au droit pénal social économique, R.I.D.P. 1953 (II), S. 981 ff;
Janssens, Le droit pénal économique, R.D.P.C. 1967/68 S. 229 ff;
Constant, Quelques aspects du droit pénal économique belge, Annales de la Faculté de Droit de Liège 1960 S. 381 ff

(4) Cour de Cassation, 19. Jan. 1881, S. 82.4.19

Auf das belgische Recht kann also nur sehr beschränkt zurückgegriffen werden.

1.4.5. Niederlande

Die Wirtschaftskrise von 1930 und der zweite Weltkrieg veranlaßten den niederländischen Gesetzgeber zu umfangreichen Wirtschafts- und Sozialgesetzen. Zur Durchsetzung aller Gebote und Verbote konnten nicht nur die ordentlichen Strafgerichte, sondern auch verschiedene Ausnahmeinstanzen Geldstrafen ("boeten") auferlegen. Daneben konnte auch die Verwaltung Sanktionen festsetzen (1). Dieses System war unbefriedigend, da es für einen einzigen Verstoß oft mehrere Sanktionen nach sich zog und die Betroffenen oft schlechter stellte als bei Verstößen gegen strafrechtliche Vorschriften (2). Es widerspricht offenbar auch der niederländischen Mentalität, die jede Art von Zwangsmaßnahmen nur durch eine gerichtliche Entscheidung hinnehmen will. So betont Vrij (3) den Unterschied zwischen der freien Sanktionsentscheidung eines Richters einerseits und der Berichtigung von Sanktionen, die die Verwaltung auferlegt hat, durch das Gericht andererseits.
Daher hat das niederländische Wirtschaftsstrafgesetz vom 22.6.1950 (4) die Verwaltungssanktionen grundsätzlich abgeschafft. Zuwiderhandlungen gegen die im Gesetz vorgesehenen Verbote können nur durch die im einzelnen aufgeführten Strafen (Geldstrafe und Gefängnisstrafe) geahndet werden. Ausnahmsweise greifen Verwaltungssanktionen oder Disziplinarmaßnahmen durch.

---

(1) Mulder, Rapport, R.I.D.P. 1953 (1), S. 387 ff, 412

(2) Mulder aaO S. 412

(3) Rapport Général du VIe Congrès International du Droit Pénal, Rom 1953, R.I.D.P. 1953 (2), S. 725 ff, 745

(4) Amtsbl. K 258 (4)

Heute gibt es Verwaltungssanktionen in der Form von Geldbußen in den Niederlanden nur noch in wenigen Fällen.

Ein Anwendungsgebiet ist das Steuerrecht, wo allerdings die Besonderheit gilt, daß die Buße automatisch verhängt wird (1).

Die Durchsetzung der Verwaltungsanordnungen durch Zwangsgelder ist dem niederländischen Recht unbekannt (2).

1.4.6. Luxemburg

1.4.6.1. Geldbuße

Im luxemburgischen Recht wird die Einhaltung der Verwaltungsvorschriften in den meisten Fällen durch strafrechtliche Sanktionen durchgesetzt. Es wird hingewiesen auf das neue luxemburgische Kartellgesetz vom 17. 6. 1970 (3) (4), das Gefängnisstrafen und Geldbußen androht, die jeweils von einem Strafgericht verhängt werden (5).
Daneben gibt es aber in anderen Gesetzen oder Verordnungen auch Verwaltungssanktionen verschiedener Art:
Beschlagnahme, Schließung von Geschäften, Berufsverbot, Führerscheinentzug und schließlich die Ordnungsbuße (amende d'ordre) (6).
Ein neuerer Fall einer Geldbuße findet sich im Gesetz vom 2.9.1968 über die Kontrolle der Versicherungsunternehmen. Art. 23 dieses Gesetzes gestattet dem Schatzminister, für alle Übertretungen dieses Gesetzes und seiner Ausführungsverordnungen Ordnungsbußen bis zu 20.000 frs. zu verhängen.

---

(1) Oostenbrinck, Administratieve sancties S. 65

(2) Über die Vollstreckung von Verwaltungsakten siehe Vegting, Administratiefrecht, Band 1, S. 416 - 422

(3) loi concernant les pratiques commerciales restrictives du 17 juin 1970, Memorial 1970, Teil A, S. 892

(4) hierzu Markert, AWD 1970, S. 370

(5) Art. 8

(6) Pescatore, Introduction à la Science du Droit, Luxemburg 1960 S. 298

Solche Geldbußen gibt es auch im Steuerrecht. Pescatore (1) betont, daß die Verwaltungssanktionen nicht der Verwaltung immanent seien, sondern daß für sie in jedem Falle eine gesetzliche Grundlage vorhanden sein müsse.

1.4.6.2. Zwangsgeld

Das Institut des Zwangsgeldes ist im Zivilrecht (2), nicht aber im Verwaltungsrecht bekannt. Es neigt, ebenso wie in Belgien, in seiner Ausgestaltung zum Schadensersatz.

Weder die Lehre, noch die Rechtsprechung tragen weiteres zu den luxemburgischen Verwaltungssanktionen bei, so daß sie bei der Durchleuchtung der Geldbußen und Zwangsgelder des europäischen Rechts kaum zu Rate gezogen werden können.

---

(1) aaO S. 398

(2) Code de Procédure Civile, II Liv. III, Tit. Unique Nr. 1036

2. Terminologie, Normierung und Rechtsnatur

2.1. Terminologie

Die Terminologie hinsichtlich der Geldbußen und Zwangsgelder in den Verträgen ist nicht einheitlich. Das gilt nicht nur für die Verträge untereinander, sondern auch innerhalb der Verträge. Bevor ein Überblick über die in den Verträgen und Verordnungen eingeführten Geldbußen und Zwangsgelder gegeben werden kann, soll vorher klargestellt werden, bei welchen Sanktionen es sich um Geldbußen und Zwangsgelder handelt und in welchem Verhältnis diese zu bestimmten anderen Begriffen in den Verträgen stehen.

2.1.1. EGKS - V

Der EGKS-V ermächtigt in mehreren Vorschriften die Kommission, bei Zuwiderhandlungen gegen bestimmte Entscheidungen oder Empfehlungen gegen die fehlbaren Unternehmen "Geldbußen" ("amendes") und/oder "Zwangsgelder" ("astreintes") "festzusetzen" ("prononcer") bzw. - wie es in einigen Vorschriften heißt - ihnen diese "aufzuerlegen" ("imposer" bzw. "infliger") (1). Es fragt sich, in welchem Verhältnis diese Begriffe zu bestimmten anderen Einrichtungen oder Ausdrucksweisen des EGKS-V stehen.

Art. 50 § 3 EGKS-V gibt der Kommission die Möglichkeit zur Hand, gegen Unternehmen, die sich mit der Zahlung der Montanumlage in Verzug befinden, "Zuschläge" ("majorations") festzusetzen. Diese Verzugszuschläge sind jedoch nach überwiedender Ansicht weder Geldbußen noch Zwangsgelder (2) und daher im Rahmen der Arbeit nicht zu behandeln.

---

(1) Im einzelnen handelt es sich um folgende Regelungen: "Festsetzung" a) von Geldbußen und Zwangsgeld: Art. 47 III, 65 § 5; b) von Geldbußen: Art. 54 VI, 58 § 4, 59 § 7; 64; 66 § 6; 67 § 7; "Auferlegung" a) von Geldbußen und Zwangsgeld: Art. 68 § 6; b) von Zwangsgeld: Art. 66 § 5 IV.

(2) GA Roemer, Rspr. GH IX S.693 ff.; Schlochauer ArchVR 3 (1951/52) S. 405 f.; Hanebuth S. 333; Zimmermann S. 386 N. 141; Winkler S. 20; a. A. H. E. Müller S. 77

In drei ergänzenden Vorschriften, nämlich in Art. 36 Abs. 1 und 2, Art. 52 Abs. 1 und Art. 91 EGKS-V, ist die Rede von "finanziellen Sanktionen und Zwangsgeldern" ("sanctions pécuniaires et astreintes"). In Art. 66 § 6 und Art. 66 § 7 EGKS-V werden die Geldbußen der vorhergehenden Absätze und Vorschriften unter dem Oberbegriff "Sanktionen" zusammengefaßt. Man wird hieraus schließen können, daß zu den "finanziellen Sanktionen" im Sinne der drei ergänzenden Vorschriften die Geldbußen gehören (nach überwiegender Ansicht rechnen hierzu außerdem die oben erwähnten Verzugszuschläge) (1). Daß andererseits die Zwangsgelder nicht unter diesen Begriff fallen, folgt aus ihrer zusätzlichen Erwähnung im Vertragstext.

Art. 95 ermächtigt die Kommission in § 1, zur Erreichung der Vertragsziele auch in den im Vertrag nicht vorgesehenen Fällen Entscheidungen und Empfehlungen zu erlassen. Diese Akte können nach § 2 auch "die anzuwendenden Sanktionen" ("les sanctions applicables") bestimmen. Würde man auch hier den eben umrissenen (engeren) Begriffsumfang der "finanziellen Sanktionen" zugrunde legen, so könnte die Kommission in den nach Art. 95 erlassenen Akten zwar Geldbußen (und Verzugszuschläge), aber keine Zwangsgelder vorsehen. Eine solche Beschränkung kann aber nicht der Sinn dieser Ermächtigung sein. Den "Sanktionen" im Sinne von Art. 95 § 2 sind daher auch Zwangsgelder zuzurechnen (2). Der Begriff ist umfassender als der in anderen Vorschriften des EGKS-V gebrauchte Begriff "finanzielle Sanktionen".

---

(1) Winkler S. 20 Anm. 91; Zimmermann S. 386 Anm. 141

(2) Ebenso Osterheld S. 30

Soweit Art. 92 EGKS-V die Entscheidungen der Kommission, "die geldliche Verpflichtungen enthalten" ("decisions comportant des obligations pécuniaires"), für vollstreckbar erklärt, fallen darunter auch Entscheidungen mit der Androhung oder Festsetzung von Geldbußen und Zwangsgeldern. Allerdings geht die Reichweite von Art. 92 darüber hinaus und umfaßt auch Entscheidungen über die Zahlung der Montanumlage (1) (einschließlich von Verzugszuschlägen) und über die Zahlung von Ausgleichsbeträgen im Rahmen "gemeinsamer Einrichtungen"(2).

2.1.2. EWG - V

Entsprechend seinem Charakter als "Rahmenvertrag" enthält der EWG-V im Gegensatz zum EGKS-V keine Vorschrift, die Geldbußen und Zwangsgelder unmittelbar androht. Lediglich in einer Vorschrift ermächtigt der Vertrag den Rat, seinerseits eine dahingehende Regelung zu erlassen . Nach Art. 87 Abs. 1, Abs. 2 Buchst. a kann der Rat zur Beachtung des Kartellverbots (Art. 85) und des Verbots des Mißbrauchs von Wirtschaftsmacht (Art. 86) im Wege der Verordnung "Geldbußen und Zwangsgelder" ("amendes et astreintes" - "amende e penalità di mora" - "Geldboeten en dwangsommen") einführen. Ob der EWG-V über diese ausdrückliche Spezialermächtigung hinaus auch Generalermächtigungen oder implizite Ermächtigungen zur Einführung von Geldbußen und/oder Zwangsgeldern enthält, soll erst später untersucht werden (3).

---

(1) Olivier in: Ganshof v. d. Meersch Nr. 507; Daussin ebd. Nr. 1254.
(2) Rspr. GH VI, S. 289 f.
(3) Unten S. 45 ff

Von der Rechtsetzungskompetenz des Art. 87 hat der Rat auf unserem Gebiet bisher in der VO Nr. 17 v. 6. 2. 1962 in Art. 15 und 16 sowie - speziell für den Verkehrssektor (ohne See und Luft) - in der VO Nr. 1017 v. 19. 7. 1968 in Art. 22 und 23 Gebrauch gemacht. Nach diesen Vorschriften kann die Kommission in bestimmten Fällen der Zuwiderhandlung gegen gemeinschaftsrechtliche Pflichten gegen die fehlbaren Unternehmen und Unternehmensvereinigungen "Geldbußen" und/oder "Zwangsgelder" festsetzen (1).

Auch im EWG-V und im sekundären Gemeinschaftsrecht begegnen darüber hinaus spezifische Begriffe, die ganz oder teilweise unserem Gegenstand entsprechen oder ihn mitumfassen. Das gilt sowohl für den Begriff "Zwangsmaßnahmen" wie für den Begriff "Sanktionen".

Art. 172 ermächtigt den Rat, in seinen Verordnungen, in denen "Zwangsmaßnehmen" ("sanctions" - "sanzioni" - "sancties") vorgesehen sind, dem EuGH eine Zuständigkeit zu übertragen, welche die Befugnis zu unbeschränkter Ermessensnachprüfung und zur Änderung oder Verhängung derartiger Maßnahmen umfaßt. Im deutschen Text kann fraglich sein, ob mit "Zwangsmaßnahmen" auch Geldbußen gemeint sind, da diese nicht der präventiven Erzwingung eines Verhaltens dienen. Der "Sanktions"-Begriff der nicht-deutschen Vertragstexte andererseits ist, wie wir bei der Betrachtung entsprechender EGKS-V-Vorschriften gesehen haben, unscharf und kann nach seinem Wortlaut sowohl als Synonym für Geldbußen als auch als Oberbegriff für Geldbußen und Zwangsgelder verstanden werden.

---

(1) "Geldbußen" und "Zwangsgelder" sah auch der Entwurf zu der schon 1960 auf anderer Rechtsgrundlage erlass-enen VO Nr. 11 betr. Transportdiskriminierungen vor, doch spricht die endgültige Fassung von "Sanktionen", vgl. dazu unten S. 38 ff

Heute ist allgemein anerkannt, daß der Ausdruck "Zwangsmaßnahmen" in Art. 172 als Oberbegriff für Geldbußen und Zwangsgelder zu verstehen ist (1). Es wäre in der Tat sinn- und zweckwidrig, die Befugnis zur unbeschränkten gerichtlichen Nachprüfung (compétence de pleine juridiction) entweder nur auf Geldbußen oder nur auf Zwangsgelder zu beschränken. Hier gilt also der gleiche, weitere Begriffsumfang wie beim Sanktionsbegriff des Art. 95 § 2 EGKS-V. Von der Ermächtigung des Art. 172 haben die VO Nr. 17 (Art. 17) und die VO Nr. 1017 (Art.24)Gebrauch gemacht, ebenso die Verordnung VO Nr. 11 (Art. 25), von der noch zu sprechen sein wird.

Wenn die VO Nr. 17 (Art. 11 Abs. 3,5; Art. 14 Abs. 3) und die VO Nr. 1017 (Art. 19 Abs. 5, Art. 21 Abs. 3) die Kommission verpflichten, bei ihren einschlägigen Entscheidungen auf mögliche "Zwangsmaßnahmen" hinzuweisen, so sind damit gleichfalls grundsätzlich Geldbußen und Zwangsgelder gemeint (2).

In der VO Nr. 11 hat der Rat die Kommission ermächtigt, für bestimmte Pflichtverletzungen "Sanktionen" ("sanctions" - "sanzioni" - "sancties") zu "verhängen" ("infliger") (Art. 17,18). Die Frage, was in diesem Fall unter "Sanktionen"

---

(1) Mühlenhöver in: v. d. Groeben/Boeckh, Art. 172 Anm. 1; Wohlfarth/Everling, Art. 172 Anm. 2; Ehle, Art. 172 Anm. 9; Winkler S. 20 N. 91, 24; a. M. (nur Geldbußen) Johannes EuR 1968, S. 106 f. in Anlehnung an Art. 36 II EGKS-V.

(2) Winkler S. 20 N. 91

zu verstehen ist, wird im Schrifttum unterschiedlich beantwortet. Nach einer Ansicht handelt es sich auch hier, wie bei den "Zwangsmaßnahmen" des Art. 172 EWG-V und bei den "Sanktionen" des Art. 95 § 2 EGKS-V um den Oberbegriff für Geldbußen und Zwangsgelder (1), nach einer anderen nur um Zwangsgelder (2); nach der heute wohl überwiegenden Ansicht sind hiermit jedoch gerade umgekehrt nur Geldbußen gemeint (3).

Für letztere Ansicht spricht vor allem die Entstehungsgeschichte der Vorschrift (4). In dem veröffentlichten Entwurf zu der Verordnung Nr. 11 (5) (Art. 19,20) waren für die verschiedensten Verletzungstatbestände teils "Geldbußen" teils "Zwangsgelder" vorgesehen; dabei waren die Höchstbeträge der Geldbußen als absolute Beträge, diejenigen der Zwangsgelder als Teilbeträge "für jeden Tag des Verzugs" ausgeworfen (6). In der endgültigen Fassung (Art. 17,18) begegnen als Höchstbeträge der "Sanktionen" nur absolute Summen, was im gegebenen Zusammenhang nur zum System der Geldbuße paßt. Außerdem kann jetzt speziell bei Fortsetzung einer Auskunftsverweigerung (Art. 17 Abs. 1) eine ("wiederholte") Sanktion nach erneuter Fristsetzung ausgesprochen

---

(1) Klimmeck, Zur Rechtmäßigkeit der EWG-VO Nr. 11 ..., DVBl. 1964, S. 95; speziell für Art. 17: Hanebuth S. 333 f. (allerdings mit der Maßgabe, daß die erstmalige Sanktion ihrer Natur nach Geldbuße, die "wiederholte" Sanktion dagegen Zwangsgeld sei; vgl. auch unten S. 39 N. 1

(2) Thierfelder, Die Entscheidung im EWG-V, 1968, S. 53; offenbar - speziell zu Art. 17 - auch Eckert Eurowi 1960, S. 549 N. 39 ("reiner Erzwingungscharakter"), obwohl er aaO, S. 548 von "Geldbuße" spricht.

(3) Pinay, Ann. Fr. Dr. Int. 6 (1960), S. 851; Stabenow in: Wijfels/Stabenow/van Huffel, Gemeinsamer Markt und Verkehr/Marché Commun et Transport (1969), S. 75; Noel/Amphoux in: Ganshof v. d. Meersch Nr. 555;

(4) Vg. zu ihr Pinay aaO; Winkler S. 22.

(5) Bundestagsdrucksache III Nr. 1497.

(6) Letzteres entspricht der Regelung in Art. 47 III, 66 § 6 IV EGKS-V.

werden, das wiederum für eine Geldbuße spricht (1); das im Entwurf (Art. 19 Abs. 1) statt dessen vorgesehene Zwangsgeld bedurfte keiner neuen Fristsetzung. Ähnlich wird die Fortsetzung einer beanstandeten Diskriminierung (Art. 18 Abs. 2) jetzt als abgeschlossener "Diskriminierungsfall" und nicht, wie bei der Zwangsgeldregelung des Entwurfs (Art. 20 Abs. 2), als zu beseitigender Zustand betrachtet. Das Motiv für diese redaktionellen Veränderungen liefert Pinay, der an der Entstehung dieser Vorschriften mitgewirkt hat, mit dem Hinweis, man habe sich in der Verordnung Nr. 11 wegen rechtlicher Schwierigkeiten bei der Einziehung von Zwangsgeldern nach dem EGKS-V auf Geldbußen beschränkt (2).

Für den Bußgeldcharakter der "Sanktionen" der VO Nr. 11 sprechen überdies noch zwei weitere Gesichtspunkte. Zunächst sind nach Art. 19 die "Sanktions"-Entscheidungen der Art. 17 und 18 "nicht strafrechtlicher Art". Diese Erläuterung paßt wiederum nur auf Geldbußen, nicht auf Zwangsgelder; in den Verordnungen Nr. 17 (Art. 15 IV) und 1017 (Art. 22 IV) ist sie daher auch nur bei der Buß-

---

(1) Hanebuth S. 334 sieht die "Wiederholungssanktionen" nach VO Nr. 11 Art. 17 I S. 2 als Zwangsgelder an, da die Festsetzung einer zweiten Geldbuße den Satz "ne bis in idem" verletze, weil keine Zuwiderhandlung gegen ein neues Gebot vorliege. Indessen liegt das neue Gebot - zumindest nach der Vorstellung der VO - in der erneuten Fristsetzung und seine Verletzung wird nach fruchtlosem Fristablauf als abgeschlossene Tat geahndet. Wenn Hanebuth demgegenüber ausführt, die neue Frist ändere nichts daran, daß es sich immer noch um dieselbe Auskunft und damit um einen bereits geahndeten Verstoß handele, so übersieht er, daß die neue Fristsetzung eine neue konkrete Auskunftspflicht (wenn auch mit dem bisherigen Inhalt) begründet. - Ähnlich wie Hanebuth argumentiert auch Eckert, aaO, der daraus aber auch auf den Zwangscharakter der erstmaligen "Sanktion" schließt.

(2) Pinay aaO.

geldermächtigung, nicht bei der Ermächtigung zur Verhängung von Zwangsgeld aufgeführt (1). Ferner setzt Art. 17 Abs. 1 für die Verhängung einer "Sanktion" bei Falschauskunft Vorsatz voraus ("wissentlich"). Da das Verschuldensprinzip aber bei Zwangsgeldern nicht gilt, indiziert diese Voraussetzung zumindest für die "Sanktion" der Falschauskunft den Bußgeldcharakter (2).

2.1.3. EAG - V

Der EAG-V sieht in Art. 83 "Zwangsmaßnahmen" ("sanctions" - "sanzioni" - "sancties") der Kommission vor. Diese können sich gegen Personen oder Unternehmen richten. Bei diesen Zwangsmaßnahmen, die stufenweise und nach der Schwere des Verstoßes zu verhängen sind, handelt es sich jedoch nicht um Geldbußen und Zwangsgelder, sondern um Verwarnungen, den Entzug von Vorteilen, die Übertragung der Verwaltung eines Unternehmens und um den Entzug der Ausgangsstoffe und spaltbarer Stoffe. Die Verhängung dieser Zwangsmaßnahmen ist sachlich beschränkt auf das 7. Kap. des EAG-V betreffend die Überwachung des Sicherheit (Art. 77 ff. EAG-V).

2.2. Normierung

2.2.1. EGKS - V

Nach dem EGKS-V kann die Kommission der europäischen Gemeinschaften Geldbußen verhängen:

1. gegen ein Unternehmen, das der Kommission eine zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendige Auskunft nicht oder wissentlich falsch erteilt hat (Art. 47 Abs. 3),

2. gegen Unternehmen, die ein von der Kommission ausgesprochenes Finanzierungsverbot für ein Programm, welches Subventionen, Beihilfen, Schutzmaßnahmen oder Diskriminierungen mit sich bringen würde, nicht beachtet haben (Art. 54 Abs. 6),

---

(1) Ebenso Hanebuth S. 333; Winkler S. 21. Im Entwurf der VO Nr. 11 fehlte noch eine entsprechende Bestimmung.

(2) Ebenso Hanebuth S. 334. Im Entwurf der VO Nr. 11 war die wissentliche Falschauskunft in der Tat mit Geld-buße bedroht.

3. gegen Unternehmen, welche dem von der Kommission festgesetzen Quotensystem während einer Absatzkrise zuwidergehandelt haben (Art. 58 § 4),

4. gegen Unternehmen, die den Entscheidungen der Kommission während einer ernsten Mangellage zuwiderhandeln (Art. 59 § 7),

5. gegen Unternehmen, die den Preisvorschriften des EGKS-V (Art. 60 - 63) und der in Anwendung dieser Bestimmungen getroffenen Entscheidungen zuwiderhandeln (Art. 64),

6. gegen Unternehmen, die den Kartellvorschriften des Art. 65 zuwiderhandeln (Art. 65 § 5),

7. Art. 66 § 5 Abs. 1, § 6 und § 7 setzen für bestimmte Fälle von verbotenen Zusammenschlüssen bestimmte Geldbußen fest,

8. gegen Unternehmen, die durch unzulässige Praktiken Lohneinsparungen erzielt haben (Art. 68 § 6).

Zwangsgelder kann die Kommission der europäischen Gemeinschaften in folgenden Fällen festsetzen:

1. gegen Unternehmen, die ihrer Auskunftspflicht nicht genügen oder wissentlich falsche Auskünfte erteilen (Art. 47 Abs. 3),

2. gegen Unternehmen, die dem Kartellverbot zuwiderhandeln (Art. 65 § 5),

3. gegen Unternehmen, die einen verbotenen Zusammenschluß nicht aufgeben (Art. 65 § 5),

4. gegen Unternehmen, die unzulässige Lohneinsparungen erzielt haben (Art. 65 § 6).

Ermächtigung zu weiteren Sanktionen

Nach Art. 95 EGKS-V kann die Kommission der europäischen Gemeinschaften, falls dies erforderlich ist, um die Ziele des Vertrages zu erreichen, mit Zustimmung des Rates und nach Anhörung des Beratenden Ausschusses eine Entscheidung oder Empfehlung treffen, die gleichzeitig die anzuwendenden "Sanktionen" bestimmt (Abs. 2). Wir haben bereits gesehen, daß zu den "Sanktionen" im Sinne dieser Vorschrift auch Zwangsgelder gehören.

Die Kommission der europäischen Gemeinschaften kann also unter den in dieser Vorschrift bezeichneten Voraussetzungen weitere Geldbußen und Zwangsgelder vorsehen (1). Diese Befugnis kollidiert nicht mit Art. 36, der einen Rechtsschutz nur für die "nach diesem Vertrage festgesetzten Sanktionen und Zwangsgelder "gewährt, da es sich insofern um von dem Vertrage vorgesehene Sanktionen handelt.

Weitere, über den Fall des Art. 95 hinausgehende Sanktionen, sind unzulässig. Dieser Schluß folgt aus der detaillierten Ausgestaltung der Sanktionen im Vertrag und aus dem Wortlaut des Art. 36.

2.2.2. EWG - V

Nach Art. 15 VO Nr. 17 kann die Kommission Geldbußen gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen durch Entscheidung festsetzen, wenn diese vorsätzlich oder fahrlässig

---

(1) so auch Osterheld S. 30

- in einem Antrag auf Negativattest oder der Anmeldung einer Wettbewerbsvereinbarung falsche Angaben machen,
- eine Auskunft unrichtig oder zögerlich erteilen,
- angeforderte Bücher oder sonstige Geschäftsunterlagen nicht vollständig vorlegen oder eine Nachprüfung nicht dulden,
- gegen das Kartellverbot des Art. 85 Abs. 1 oder die Mißbrauchsvorschrift des Art. 86 verstoßen,
- einer Auflage der Kommission zuwiderhandeln.

Die Bußgeldvorschrift der VO Nr. 1017/68 über die Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenverkehrs (Art. 22) ist Art. 15 VO Nr. 17 in den einzelnen Tatbeständen nachgebildet, so daß auf Art. 15 VO Nr. 17 verwiesen werden kann.

Nach Art. 17 VO Nr. 11 kann die Kommission Geldbußen verhängen, wenn ein Unternehmer eine Auskunft zögerlich oder wissentlich falsch erteilt. Nach Art. 18 VO Nr. 11 kann die Kommission eine Geldbuße verhängen, wenn ein Unternehmer gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 79 Abs. 4 EWG-V verstößt.

Zwangsgelder kann die Kommission nach Art. 16 Abs. 1 VO Nr.17 gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen verhängen, um sie anzuhalten,

- eine Zuwiderhandlung gegen Art. 85,86 zu unterlassen,
- bestimmte von der Kommission untersagte Handlungen (Art. 8 Abs. 3) zu unterlassen,
- eine Auskunft (Art. 11) vollständig und richtig zu erteilen,

- eine von der Kommission angeordnete Nachprüfung (Art. 14) zu dulden.

Art. 23 VO Nr. 1017/68 ermächtigt die Kommission, Zwangsgelder gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen zu verhängen, um sie anzuhalten,

- eine Zuwiderhandlung gegen das Verbot der Absprachen (Art. 2) oder das Verbot der mißbräuchlichen Ausnutzung von beherrschenden Stellungen (Art. 8) aufzugeben,
- bestimmte von der Kommission untersagte Handlungen (Art. 13 Abs. 3) zu unterlassen,
- eine Auskunft vollständig und richtig zu erteilen (Art. 19),
- eine von der Kommission angeordnete Nachprüfung (Art. 21) zu dulden.

Generalermächtigung und implizite Einzelermächtigung

Ob dem Rat auch ohne ausdrückliche Ermächtigung im Vertrag die Befugnis zustehe, generell oder aufgrund einzelner Vorschriften in seinen Verordnungen Geldbußen und Zwangsgelder festzusetzen, ist streitig. In der Literatur wird diese Befugnis überwiegend bejaht (1).

---

(1) Wohlfarth Art. 172 Anm. 2;
Ehle Art. 172 Rdn. 7;
Mühlenhöver in Groeben - Boeckh Art. 172 Anm. 1;
Cartou, Marché Commun et le Droit Public S. 73;
Pinay, A.F.D.I. 1960, S. 828 ff, 831;
Johannes, Das Strafrecht im Bereich der europäischen Gemeinschaften, EuR 1968 S. 105;
Daig, Die Gerichtsbarkeit in der EWG und der EAG, AöR 83 (1958), S. 132 ff, 184
Winkler S. 23

Die generelle Ermächtigung zum Erlaß von Geldbuß- und Zwangsgeldvorschriften wird in erster Linie auf Art. 172 EWG-V gestützt (1). Hiernach können die vom Rat aufgrund des Vertrages erlassenen Verordnungen hinsichtlich der darin vorgesehenen Zwangsmaßnahmen dem Gerichtshof eine Zuständigkeit übertragen, welche die Befugnis zu unbeschränkter Ermessensnachprüfung und zur Änderung oder Verhängung solcher Maßnahmen umfaßt. Wohlfarth - Everling - Glaesner - Sprung (2) meinen, daß aus den Worten "aufgrund dieses Vertrages" nicht geschlossen werden könne, daß Zwangsmaßnahmen nur in den im Vertrag ausdrücklich genannten Fällen erlassen werden dürften, da sich die Worte auf "Verordnungen" bezögen, nicht auf "Zwangsmaßnahmen". Es könne auch nicht das Argument durchgreifen, "Zwangsmaßnahmen" in Art. 172 schlössen Strafen nicht ein, da diese ihrem Wesen nach nicht der Erzwingung einer Handlung dienten, sondern Sühnemaßnahmen seien; hiergegen könne eingewendet werden, daß der Ausdruck "Zwangsmaßnahmen" auch die Art. 87 Abs. 2 EWG-V genannten Geldbußen decken müsse, weil nicht denkbar sei, daß Art. 172 sich nur auf die gegenüber den Geldbußen weniger schwerwiegenden Zwangsgelder beschränke. Der französische Text mit "sanctions" lasse eine derartige Einschränkung auch nicht zu.

---

(1) Wohlfarth - Everling - Glaesner - Sprung, Art. 172 Anm. 1 und 2; Cartou, Marché Commun et Droit Public, S. 73; Pinay, A.F.D.I. 1960, S. 831; Pinto, Les Organisations Européennes S. 302; Tizzano in: Quadri-Monaco - Trabucchi, Bd. III, Art, 172 EWG-V Anm. 2; Mühlenhöver in: Groeben - Boeckh, Art. 172 Anm. 1; Johannes, EuR 1968, S. 105; Winkler S. 22 f

(2) Wohlfarth - Everling - Glaesner - Sprung, Art. 172 Anm. 2

Daneben wird die Auffassung vertreten, die Befugnis, Verordnungen zu erlassen, sei notwendigerweise mit einer Sanktionsbefugnis verknüpft (1). Wenn man dies nicht annehmen wolle, hänge die Ausführung von Verordnungen vom Gutdünken der Mitgliedstaaten ab. Die Verordnungen seien dann "leges imperfectae" (2). Daher sei die Ermächtigung des Rates, Sanktionsvorschriften zu erlassen, dem Vertrage "immanent" (3).

Es werden aber auch gewichtige Gründe gegen die allgemeine Befugnis des Rates zum Erlaß von Zwangsvorschriften geltend gemacht. Précigout (4) weist auf den Wortlaut des Art. 172 EWG-V hin, der nichts über die generelle Zulässigkeit von Sanktionen aussage, sondern lediglich feststelle, daß in den Verordnungen Sanktionen enthalten sein könnten (und dem Gerichtshof bei der Entscheidung eine unbeschränkte Ermessensnachprüfung eingeräumt werden könne). Précigout meint, der Vertrag sei in diesem Punkte sehr lückenhaft, was um so auffälliger sei, als der EGKS-V ausdrücklich angibt, wann die Kommission der europäischen Gemeinschaften Bußen oder Zwangsgelder verhängen darf. Der EWG-V enthielte demgegenüber keine konkreten Bußgeldtatbestände und bestimme auch nicht das Maß von Bußen und Zwangsgeldern.

---

(1) vgl. Wohlfarth - Everling- Glaesner - Sprung, Art. 172 Anm. 1; Pinay, A.F.D.I. 1960, S. 831; Cartou, Le Marché Commun et le droit public S. 73

(2) Pinay, aaO S. 831
Cartou, aaO S. 73

(3) Gleiss - Hirsch, Art. 87 Abs. 2 Anm. 23

(4) Les sanctions des infractions aux réglements de la CEE, R.M.C. 1962 S. 142 ff.

Der Umstand, daß den Bußen und Zwangsgelder kein strafrechtlicher Charakter zukomme, sei nicht ausreichend, um zu rechtfertigen, daß sie von einer Verwaltungsbehörde und nicht von einem ordentlichen Gericht verhängt würden.

In Anbetracht aller Umstände könne nur ein entschiedener Gegner der europäischen Idee und der Supranantionalität, so meint Précigout, den Rat zur generellen Ermächtigung zum Erlaß von Sanktionen als befugt ansehen (1).

Louis (2) setzt sich wegen der nicht geregelten Garantien für die Einzelnen, insbesondere wegen des Fehlens von Verfahrensvorschriften, dafür ein, eine Ermächtigung nur in den Fällen anzusehen, in denen der Vertrag dies eindeutig ausspricht. Eine solche Ermächtigung sieht Louis nicht nur in Art. 87, sondern ebenfalls in Art. 79 Abs. 3 EWG-V (3). Eine allgemeine Befugnis der Gemeinschaft zum Erlaß von Sanktionsvorschriften wird auch vom deutschen Bundesrat abgelehnt (4), während nach Auffassung der Bundesregierung dem Rat die Befugnis zusteht, auch ohne ausdrückliche Ermächtigung im Vertrag Geldbußen und Zwangsgelder in Verordnungen vorzusehen (5).

---

(1) Précigout S. 144

(2) Louis S. 322 ff

(3) Louis S. 325,326

(4) hierzu:
Holch, Der deutsche Bundesrat zur Rechtsetzung der EWG, EuR 1967, S. 226 f und EuR 1969, S. 213,223 mit weiteren Angaben;
BR Ds 207/66

(5) BR Ds 235/65

Auch der Deringer - Bericht (1) wendet sich gegen eine generelle Ermächtigung des Rates, wenn er die im Entwurf vorgesehenen Geldbußen für rechtlich unvertretbar hält, soweit sie sich gegen ein nicht unter Art. 85 Abs. 1 EWG-V fallendes Kartell richten. Diese Auffassung wurde auch im Erschließungsantrag des europäischen Parlaments (2) erhoben.

Eine vermittelnde Meinung nehmen Levasseur (3) und Mulder (4) ein.

Levasseur bejaht zwar prinzipiell eine Generalermächtigung wegen des präventiven Charakters der Sanktionen, weil sie insbesondere nicht vergeltend oder diffamierend wirkten. Doch hat er Bedenken (5), da das im Vertrag eingeschlagene Verfahren ihn grundlegende Garantien vermissen läßt;

1. es fehle eine deutliche Umschreibung des Verbotstatbestandes,
2. es fehle eine vorherige Strafandrohung,
3. es fehle eine Mitwirkung des Parlaments bei der Formulierung des Verbotstatbestandes.

---

(1) Sitzungsdokumente des europäischen Parlaments 1961 - 1962, Dok. Nr. 57/1961 - 1962 S. 30

(2) S. 36 aaO

(3) Les sanctions dans le traité constitutif du Marché Commun S. 95 ff

(4) Europees Recht en Internationaal Strafrecht, S.E.W. 1962, S. 642 ff, 646 ff

(5) S. 107 f

Mulder (1) meint, daß sich eine Anweisung zu der Sanktionsbefugnis nur aus dem Vertrag ergeben könne; allein dies entspreche dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Das Gesetz der Gemeinschaft sei eben der Vertrag. Aus Art. 172 EWG-V könne man keine Generalbefugnis zum Erlaß von Sanktionsvorschriften herauslesen. Art. 172 zeige nichts anderes, als daß der Rat in den Fällen, in denen er durch Verordnungen Sanktionen erlassen kann, dem Gerichtshof eine unbeschränkte Ermessensnachprüfung einräumen kann (2).

Mulder weist weiterhin auf die schon von Précigout und Levasseur aufgezeigten Mängel hin. Angesichts dieser "gebrechlichen Regelung" hält Mulder es für erforderlich, daß der Vertrag in jedem Falle besonders zu einer Sanktionsbefugnis ermächtige (3). Mulder sieht eine besondere Ermächtigung nicht nur in den Fällen, in denen der Vertrag Sanktionen ausdrücklich vorsieht - also nur in Art. 87 Abs. 2 Buchst. a-, sondern auch in den Fällen für gegeben an, in denen der Rat über den Erlaß von Ausführungsverordnungen hinaus auch ermächtigt ist, Maßnahmen zur Einhaltung der Vertragsvorschriften vorzusehen. Daher enthalte Art. 79 § 3 Abs. 2, der den Rat ermächtigt, "die erforderlichen Vorschriften (zu) erlassen, um es den Organen der Gemeinschaft zu ermöglichen, für die Beachtung des Abs. 1 Sorge zu tragen ...", eine besondere Sanktionsbefugnis.

---

(1) aaO
(2) Mulder, S.E.W. 1962 S. 648
(3) Mulder, aaO S. 649

Das gelte auch für Art. 40 und Art. 75, die dem Rat gestatten, "alle erforderlichen Maßnahmen" ("toutes les mesures nécessaires") (1) bzw. "alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften" ("toutes autres dispositions utiles ") (2) zu erlassen. Mulder meint, daß das Wort "alle" hier bewußt gebraucht sei und daher auch die Sanktionsbefugnis umfasse.

Art. 7 ("toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations"), Art. 48 ("l'abolition de toute discrimination") und Art. 51 ("les mesures nécessaires") enthielten dagegen wegen mangelnder Bestimmtheit keine Sanktionsbefugnis.

Eine generelle Ermächtigung zum Erlaß von Geldbußen kann m. E. eindeutig nicht auf Art. 172 gestützt werden. Bereits die Stellung dieser Vorschrift im Vertrag läßt diese Auslegung nicht zu. Eine solche Ermächtigung wäre in dem Abschnitt über den Gerichtshof am falschen Platze. Der Wortlaut dieser Vorschrift beschränkt sich auf die fakultative Einführung voller gerichtliceer Nachprüfungsbefugnis (compétence de pleine juridiction) im Falle von Sanktionen.

Nach Auffassung des Verfassers besteht neben der ausdrücklichen und eindeutigen Ermächtigung in Art. 87 auch eine Sanktionsbefugnis in den Fällen, in denen der Vertrag einen deutlichen Hinweis für weitere Kompetenzen des Rates gibt.

---

(1) Art. 40 Abs.4 EWG-V
(2) Art. 7o Abs. 1 Ziff. b EWG-V

Das sind in erster Linie die von Mulder aufgeführten Fälle der Art. 40 und 75, die dem Rat die Befugnis einräumen, "alle erforderlichen Maßnahmen" bzw. "alle sonstigen und zweckdienlichen Maßnahmen" zu erlassen. Sofern auf diesen beiden Gebieten auch Geldbußen und Zwangsgelder als erforderlich bzw. zweckdienlich angesehen werden können, wird man deren Erlaß für zulässig halten müssen. Dieses Ergebnis ist auch sachlich berechtigt, da es sich hierbei um Basis-Kompetenznormen für gemeinsame Politiken (Art. 39, 74), nämlich in dem Bereich der Agrarpolitik und der Verkehrspolitik, handelt. Daß die Kommission in Art. 75 eine Kompetenznorm zum Erlaß von Sanktionen sieht, zeigt ihr dem Rat vorgelegter "Vorschlag einer Verordnung des Rates über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten- und Beförderungsbedingungen" (1). Dieser Vorschlag, der auch auf die Art. 7,75 und 79 Abs. 2 stützt, sieht in seinen Artikeln 13 und 14 Sanktionen vor. Der Rat hat diesen Verordnungsvorschlag bisher nicht verabschiedet.

Wie verhält es sich mit den nach Mulder weniger bestimmten Vorschriften der Art. 7 und Art. 48 - 51?

Art. 49 ermächtigt zum Erlaß aller erforderlichen Maßnahmen ("mesures nécessaires") durch Richtlinien und Verordnungen, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sicherzustellen.

Art. 51 verpflichtet den Rat zum Erlaß der notwendigen Maßnahmen ("mesures nécessaires") für die Herstellung der Freizügigkeit auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit. Der hier interessierende Wortlaut dieser Bestimmung ist weniger bestimmt als der in Art. 40 und 75. Außerdem handelt es sich hier nicht um den Bereich einer gemeinsamen Politik, sondern um die Regelung einer der vier Freiheiten.

---

(1) VO-Vorschlag Nr. 66/225 EWG - ABl. v. 4.7.1966, S. 964 ff

Hier ist eine Sanktionsgewalt nicht in der selben Weise erforderlich wie in dem Bereich gemeinsamer Politiken. Das gleiche gilt für Art. 7. Nach dieser Vorschrift kann der Rat Regelungen für das Diskriminierungsverbot treffen ("toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations"). Hier handelt es sich um eine Grundsatzvorschrift, was die Stellung im ersten Teil des Vertrages zeigt. Das Diskriminierungsverbot ist hier nicht genügend konkretisiert und der Umfang der Befugnis des Rates nicht hinreichend bestimmt für Sanktionsvorschriften.

Für die wichtigen Bereiche des Wettbewerbs, des Transports sowie der Landwirtschaft ist die Sanktionsbefugnis durch den Vertrag also gedeckt. Dies sind Bereiche, in denen der Vertrag dem Rat und der Kommission überhaupt die größten Befugnisse einräumt. In den übrigen Bereichen, insbesondere in dem Titel über den freien Kapitalverkehr, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie in der Sozialpolitik können die Gemeinschaftsorgane die Mitgliedstaaten zum Erlaß von Sanktionsvorschriften, gegebenenfalls über Art. 169 - 171 EWG-V, anhalten, da die Mitgliedstaaten nach Art. 5 EWG-V verpflichtet sind, alle allgemeinen und besonderen Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind, die Ausführung der sich aus dem Vertrage oder seinen Entscheidungen ergebenden Pflichten sicherzustellen.

Die Beschränkung der Sanktionsbefugnis auf die vier genannten Bereiche widerspricht nicht den Erfordernissen der Praxis, denn die Kommission ist auf den anderen Gebieten bisher auch ohne Sanktionen ausgekommen. In der Agrarpolitik und hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitskräfte hat sie auf die Einführung von Geldbußen und Zwangsgelder verzichtet. Dieses Ergebnis bedeutet also keine Härte für die Kommission bei der Durchsetzung ihrer Verordnungen und zeigt, daß eine generelle Ermächtigung zum Erlaß von Sanktionsvorschriften nicht erforderlich ist.

Es ist nicht erforderlich, die Sanktionsgewalt auf die Lehre von den implied powers, die sich der Gerichtshof zu eigen gemacht hat (1), oder die Generalklausel des Art. 235 EWG-V zu stützen. In den Bereichen, in denen eine Sanktionsgewalt nicht besteht, ist diese auch nicht erforderlich. Insofern ist der Vertrag nicht lückenhaft, so daß zu diesem Mittel zur Ausfüllung von Lücken nicht zurückgegriffen zu werden braucht.

2.2.3. EAG - V

Die Zwangsmaßnahmen in Art. 83 EAG-V, die für das 7. Kapitel gelten, sind, wie oben bereits ausgeführt (2), keine Geldbußen und Zwangsgelder. Gemeinschaftsrechtliche Geldbußen und Zaangsgelder kennt der Vertrag nicht. Zur Durchsetzung der Einhaltung von Vorschriften muß die Kommission in den Fällen, in denen eine Person oder ein Unternehmen den Vertrag verletzt hat, gemäß Art. 145 EAG-V den zuständigen Mitgliedstaat auffordern, wegen dieser Verletzung Zwangsmaßnahmen nach seinem innerstaatlichen Recht zu verhängen. Da es sich dann nicht um Gemeinschafts-sanktionen, sondern um nationale Sanktionen handelt, wird von einer Behandlung im Rahmen dieser Arbeit abgesehen.

---

(1) Rspr. GH I. 297 ff, 312, wo es heißt:

"Der Gerichtshof hält, ohne sich dabei an eine extensive Auslegung zu begeben, die Anwendung einer sowohl im Völkerrecht als auch im innerstaatlichen Recht allgemein anerkannten Auslegungsregel für zulässig, wonach die Vorschriften eines völkerrechtlichen Vertrages oder eines Gesetzes zugleich diejenigen Vorschriften beinhalten, bei deren Fehlen sie sinnlos wären oder nicht in vernünftiger und zweckmäßiger Weise zur Anwendung gelangen könnten".

Rspr. GH VI, 681 ff, 708

(2) oben S. 41

Unterläßt ein Mitgliedstaat die Festsetzung dieser Zwangsmaßnahmen, so kann die Kommission den EuGH anrufen. Dem Wortlaut des Art. 145 entsprechend stellt ein daraufhin ergehendes Urteil lediglich fest, daß die betreffende Person oder das betreffende Unternehmen den Vertrag verletzt hat. Über die Vollstreckung dieses Urteils sagt der Vertrag nichts aus.

Daher wird die Ansicht vertreten (1), der Gerichtshof könne in seinem Urteil auch Maßnahmen anordnen, die geeignet sind, die festgestellte Verletzung des Vertrages zu beseitigen. Ein solches Urteil haben den Charakter einer Zwangsmaßnahme. Der Gerichtshof könne auch in concreto ein Zwangsgeld festsetzen, um die betreffende Person oder das betreffende Unternehmen zur Beseitigung der festgestellten Verletzung des Vertrages zu zwingen.

Im Hinblick auf den Art. 149, der auch für Feststellungsklagen nach Art. 148 eine Vollstreckung vorsieht, und hierbei den Art. 145 ausdrücklich nicht erwähnt, kann eine solche vertragserweiternde Auslegung nicht aufrechterhalten werden (2).

---

(1) Mühlenhöver in Groeben - Boeckh Art. 145 EAG-V Anm. 3;

(2) Daig, AöR 83, S. 193 Anm. 153;
so auch Hanebuth S. 330

Generalermächtigung oder implizite Einzelermächtigung

Wie schon im EWG-V stellt sich auch im EAG-V die Frage, ob der Rat über die in Art. 83 vorgeschriebenen Zwangsmaßnahmen hinaus in Verordnungen zur Durchsetzung von Entscheidungen Geldbußen und Zwangsgelder vorsehen darf.

Daig (1) und Thiesing (2) bejahen unter Hinweis auf die Lehre von den "implied - powers" (3), die sich auch der Gerichtshof zu eigen gemacht hat (4), die generelle Befugnis zum Erlaß von Buß- und Zwangsgeldvorschriften, sofern sie sachlich notwendig seien. Diesem Ergebnis kann nicht zugestimmt werden. Es ist auch im Rahmen der "implied - power - Lehre" keine Auslegung zulässig, die im Widerspruch zu den Vorschriften des Vertrages steht.

Art. 145 geht davon aus, daß die Kommission nicht über weitere Zwangsmaßnahmen als die des Art. 83 verfügt. In allen von Art. 83 nicht erfaßten Fällen hat die Kommission nur eine mittelbare Einwirkungsmöglichkeit, nämlich die der Aufforderung an den betreffenden Mitgliedstaat, Zwangsmaßnahmen zu verhängen (5).

---

(1) in Groeben - Boeckh Art. 164 EAG - V Anm. 1b

(2) in Groeben - Boeckh Art. 187 EAG - V Anm. 8 b

(3) siehe vorne S. 54 Anm. 1

(4) Rspr. GH II, 297 ff, 312;
Rspr. GH VI, 681 ff, 708

(5) so auch Mühlenhöver in Groeben - Boeckh Art. 145 EAG-V

Dem entspricht Art. 144 - die Parallelvorschrift zu Art. 172 EWG-V -, der dem Gerichtshof die Befugnis zur Änderung oder Verhängung von Zwangsmaßnahmen zuerkennt, diese in Ziff. b aber auf die Fälle des Art. 83 beschränkt.

Der Vergleich zu Art. 172 EWG-V zeigt eine unterschiedliche Konzeption. Art. 172 EWG-V ermöglicht generell, dem Gerichtshof die Kompetenz zu unbeschränkter Ermessensnachprüfung der verhängten Zwangsmaßnahmen zu übertragen. Art. 144 EAG-V dagegen schreibt diese Befugnis zwingend vor - und zwar neben Klagen für die Erteilung von Lizenzen lediglich für die Zwangsmaßnahmen des Art. 83. Angesichts der gleichzeitigen Redaktion, dem gleichzeitigen Inkrafttreten und der weitgehenden Übereinstimmung beider Verträge läßt diese Abweichung erkennen, daß hier Unterschiedliches gelten soll.
Bestätigt wird dies auch durch den Art. 164 EAG-V, der die Vorschrift des Art. 192 Abs. 1 EWG-V (1) nicht übernimmt. Dies zeigt, daß der EAG-V keine Entscheidungen, die eine Zahlung auferlegen, kennt und daß sich eine dem Art. 192 Abs. 1 EWG-V entsprechende Vorschrift folglich erübrigte.

Für eine generelle Ermächtigung zum Erlaß von Sanktionsvorschriften besteht auch kein Bedürfnis, da die Kommission durch Art. 145 eine mittelbare Einwirkungsmöglichkeit auf Personen und Unternehmen über die Mitgliedstaaten besitzt.

---

(1) "Die Entscheidungen des Rates und der Kommission, die eine Zahlung auferlegen, sind vollstreckbare Titel; das gilt nicht gegenüber Staaten".

Für das Gebiet des Auskunftsrechts, auf das sich das Verlangen nach Bußen und Zwangsgeldern vor allem richtet (1), hat Hanebuth (2) nachgewiesen, daß das praktische Bedürfnis zur Durchsetzung durch Bußen und Zwangsgelder gering sei, weil der Tätigkeitsbereich der EAG kleiner sei als der der EWG und EGKS. Außerdem besitzt die Kommission auf dem Gebiet der Sicherheitsüberwachung bereits wichtige Informations- und Sanktionsbefugnisse (3), die eine weitreichende Kenntnis der Kommission sicherstellen.

Die Befürworter der Zulässigkeit nicht im Vertrag vorgesehener Zwangsmaßnahmen können sich also nicht darauf berufen, daß diese notwendig seien.

---

(1) Thiesing in Groeben-Boeckh Art. 187 EAG-V Anm. 88 b; Daig in Groeben - Boeckh Art. 164 EAG - V Anm. 1b

(2) S. 331

(3) Art. 81 und 83 EAG -V

2.3. Rechtsnatur

2.3.1. Geldbuße

Über die Rechtsnatur der Geldbuße werden drei Theorien diskutiert. Die kriminalstrafrechtliche Theorie sieht in den Geldbußen Kriminalstrafen. Vor allem bei deutschen Autoren ist die Ansicht verbreitet, bei den Geldbußen handle es sich um Ordnungswidrigkeiten entsprechend dem deutschen Ordnungswidrigkeitenrecht. Von einer dritten Gruppe werden die Geldbußen als Verwaltungssanktionen angesehen.

Kriminalstrafrechtliche Theorie

Für den kriminalstrafrechtlichen Charakter haben sich ausgesprochen: Delvaux (1) und de Richemont (2) hinsichtlich der Geldbuße des EGKS-V; Capotorti (3), Jerusalem (4), Kleemann (5) und Ernst Wolf (6) hinsichtlich der Geldbußen in Art. 15 VO Nr. 17 und Art. 22 VO Nr. 1017. Mulder (7) und Brinkhorst (8) meinen, die Geldbußen seien zwar formell Verwaltungssanktionen, aber wegen ihrer Höhe materiell Kriminalstrafen.

---

(1) Delvaux, La Cour de Justice de la CECA, S. 30
(2) de Richemont, La Cour de Justice, S. 417
(3) Capotorti, Riv. dir. int. 1963 S. 217
(4) E. Jerusalem, S. 30
(5) Kleemann, Die Wettbewerbsregeln der EWG, S. 20
(6) Ernst Wolf, WuW 1962, S. 659
(7) Mulder, SEW 1963, S. 639
(8) Brinkhorst, De Jurist en de EEG, S. 56

Die Annahme eines strafrechtlichen Charakters scheitert nicht daran, daß die Übertragung von Strafgewalt auf die europäischen Gemeinschaften als supranationale Organisation unzulässig sein könnte. Nach dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten ist eine derartige Übertragung möglich (1).

Begründet wird die Zuerkennung eines strafrechtlichen Charakters vor allem mit der teilweise beträchtlichen Höhe der Geldbußen. Weiteres Indiz ist die Bezeichnung "amende", "ammenda" und "geldboete". Diese sind in Frankreich (Art. 9,11,464 Code Pénal), Belgien (Art. 7 Code Pénal), Luxemburg (Art. 7 Abs. 4 Ziff. 1 Code Pénal), Italien (Art. 17,26 Codice Penale) und den Niederlanden (Art. 9 Sr) Mittel zur Ahndung kriminalstrafrechtlicher Verbrechen, Vergehen oder Übertretungen. Lediglich in Deutschland dient die Geldbuße nicht der Ahndung strafrechtlicher Verstöße, sondern ist Mittel des Ordnungswidrigkeitenrechts.

Es wird ferner darauf hingewiesen, daß mit der Geldbuße wie mit einer Kriminalstrafe ein in der Vergangenheit liegender tatbestandsmäßiger, rechtswidriger und vorwerfbarer Verstoß geahndet wird (2).

Schwierigkeiten sind der kriminalstrafrechtlichen Theorie dadurch erwachsen, daß für die Geldbußen nach dem EWG-V stets festgestellt wird, sie seien nicht strafrechtlichen Charakters (3). Diese Vorschriften werden von den Vertretern der kriminalstrafrechtlichen Theorie als "Fiktion" (4) oder als eine Deklaration, die nur die Form des Bußgeld-

---

(1) zB durch Art. 24 Abs. 1 GG

(2) Winkler, S. 51

(3) zur Entstehungsgeschichte: Johannes, EuR 1968, S. 66; Winkler, S. 53

(4) Legros, Pénétration du Droit Européen, S. 31

bescheides betreffe (1), heruntergespielt; materiell seien die Geldbußen ungeachtet dieser Vorschriften Kriminalstrafen.

Ordnungswidrigkeitentheorie

Besonders von deutscher Seite wird die Auffassung vertreten, bei den Geldbußen handele es sich um Ordnungswidrigkeiten entsprechend denen des deutschen Ordnungswidrigkeitenrechts (2). Begründet wird diese Theorie in erster Linie mit Übereinstimmungen in der positivrechtlichen Ausgestaltung mit dem deutschen Ordnungswidrigkeitenrecht. Nach Auffassung der Vertreter dieser Theorie habe das Gemeinschaftsrecht das deutsche Prinzip der qualitativen Unterscheidung von Kriminalstrafen und Ordnungswidrigkeiten bei gleichzeitiger Zuordnung der Geldbußen zum Strafrecht übernommen (3).

Theorie von den sanctions administratives

Die Ansicht, bei den Geldbußen handle es sich um den französischen "sanctions administratives" nachgebildete Verwaltungsstrafen, ist, soweit erkennbar, in Frankreich, Belgien und Italien vorherrschend (4). "Sanctions administratives" sind von der Verwaltung festgesetzte Sanktionen in Form von Verwaltungsakten wegen eines Verstoßes gegen Vorschriften des öffentlichen Rechts.

---

(1) Précigout, RMC 1962, S. 143 f

(2) Barthels, EuroWi 1961, S. 8; Gleiss - Hirsch, Art. 15/16 VO Nr. 17 Anm. 4; v. Gamm - v. Gamm, Kartellrecht der EWG (1969), S. 75; Hanebuth, S. 335 f; Jeschek, JZ 1959, S. 462; Krawielicki, S. 36, 40; GA Roemer, Rspr. GH XV, 24; Winkler, S. 80 ff; Zimmermann, Preisdiskriminierung, S. 369

(3) Winkler, S. 84 f

(4) Stellungnahme der französischen Regierung in: Rspr. GH XV, 10; Catalano, Manuel de Droit des Communautés, S. 265, 463; Deringer, Art. 15 VO Nr. 17, Anm. 9; Draetta in: Quadri - Monaco - Trabucchi, Bd. II, Art. 87 EWG - V, Anm. 3; Olivier in: Ganshof van der Meersch Nr. 502; Teitgen, Colloque de Rennes 1966, S. 123,133; Tribunale di Roma, Urt. v. 229. 1964, Riv. dir. priv. e proc. 1965, S. 120

Die Verwaltungssanktionen - sanctions administratives, sanzioni amministativi, administratieve sancties - sind im Recht der Mitgliedstaaten aus Zweckmäßigkeitsgründen entstandene Mittel der Ahndung von Verwaltungsunrecht mit teils präventiver, teils disziplinärer und teils repressiver Wirkung. Die Verwaltungssanktionen werden meist in einem kontradiktorischen Verfahren von einer Verwaltungsbehörde festgesetzt und in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren überprüft. Strafrechtliche Grundsätze finden nur teilweise Anwendung.

Eigene Stellungnahme

Nach der hier vertretenen Auffassung, kommt den Geldbußen der Rechtscharakter von Verwaltungssanktionen (sanctions administratives) zu. Der ausdrückliche Hinweis auf den nicht - strafrechtlichen Charakter der Geldbußen in Art. 19 VO Nr. 11, Art. 15 Abs. 4 VO Nr. 17 und Art. 22 Abs. 3 VO Nr. 1017 ist ein deutliches Indiz dafür, daß die Absicht des Verordnungsgebers dahin ging, den Geldbußen keinen strafrechtlichen Charakter einzuräumen. Hinzu kommt, daß bestimmte Kriminal-Strafbestimmungen im primären Gemeinschaftsrecht (Art. 27 der Satzung des Gerichtshofs der EWG sowie Art. 28 der Satzung des Gerichtshofs der EAG, jeweils über die Eidesverletzung; Art. 28 Abs. 4 der Satzung des Gerichtshofs der EGKS sowie die Geheimhaltungsvorschriften Art. 194 EAG-V) nicht unmittelbar die Rechtsfolge aussprechen, sondern auf die Vorschriften des nationalen Strafrechts verweisen. Es ist zu betonen, daß es sich nicht um Vorschriften handelt, durch die die Mitgliedstaaten zum Erlaß von Strafvorschriften verpflichtet werden, sondern um unmittelbar geltendes Kriminalstrafrecht der Gemeinschaften (1). Diese unterschiedliche Behandlung macht deutlich, daß den gemeinschaftsrechtlichen Geldbußen nicht die Rechtsnatur von Kriminalstrafen zuerkannt werden kann.

---

(1) Johannes, EuR 1968, 63 ff; Winkler, S. 55 mit weiteren Angaben

Die mit Geldbuße bewehrten Vorschriften unterscheiden sich dadurch grundlegend von den mit Kriminalstrafe bedrohten Bestimmungen über Eidesverletzung und Geheimhaltungsverletzung, daß sich der Ungehorsam in einem Verstoß gegen ehtisch indifferente Verwaltungsvorschriften erschöpft. Dem Ungehorsam liegen keine ethischen, sittlichen oder moralischen Verbotsnormen zugrunde wie beim kriminellen Unrecht (1).

Gegen die strafrechtliche Natur der Geldbußen sprechen ferner die Geltung des Opportunitätsprinzips (Es heißt jeweils in den einzelnen Bußgeldvorschriften: Die Hohe Behörde bzw. die Kommission "kann" festsetzen bzw. verhängen), die Befugnis des Gerichtshofs, die Geldbußen zu erhöhen, was dem im Strafrecht der Mitgliedstaaten geltenden Grundsatz des Verbots der "reformatio in peius" (2)

---

(1) Die qualitative oder quantitative Unterscheidung von Kriminaldelikt und Verwaltungsdelikt hat in der deutschen Literatur eine große Rolle gespielt. Es sei nur verwiesen auf Goldschmidt, Verwaltungsstrafrecht 1902, insbes. S. 529 ff; Erik Wolf, Die Stellung der Verwaltungsdelikte im Strafrechtssystem, Festschrift für Frank 1930, Band II S. 516 ff, 521 ff; M.E. Mayer, Rechtsnormen und Kurlturnormen 1903 S. 17 ff; Eberhard Schmidt, Strafrecht und Disziplinarrecht, Deutsche Landesreferate zum III. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung, London 1950, S. 665 ff; eine Zusammenfassung der vertretenen Lehrmeinungen findet sich bei Bolenius, Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Wettbewerbs- und Kartellrecht, Diss. Tübingen 1965. Auch in Italien war die Abgrenzung von Kriminalunrecht und Polizei- bzw. Verwaltungsunrecht Gegenstand eingehender Erörterungen. Auch hier werden qualitative und quantitative Theorien vertreten (Überblick bei Grispigni, Diritt. penale italiano, Band I, 2. Aufl. 1952 S. 160 ff). In Frankreich hält die Lehre an der überkommenen Dreiteilung der Straftaten der Schwere nach fest, obwohl eingeräumt wird, daß die Trennung des kriminellen vom nicht- kriminellen Unrecht "in geistiger Hinsicht zufriedenstellender" sei (Donnedieu de Vabres. Traité de Droit Criminel 1947 Nr. 165).

(2) §§ 331 Abs. 1, 358 Abs. 2 Satz 1, 373 Abs. 2 Satz 1 StPO; Art. 515 Abs. 2 frz. Code de Proc. Pénale; Art. 424 niederl. Wetboek van Strafvordering

widerspräche, sowie die Verantwortlichkeit juristischer Personen, die dem Strafrecht an sich fremd ist (1).

Entgegen der Ansicht von Winkler, der in seiner umfangreichen Darstellung zu dem Ergebnis kommt, die Geldbuße des Gemeinschaftsrechts stimme hinsichtlich ihrer Rechtsnatur mit den Geldbußen des deutschen Ordnungswidrigkeitenrechts überein, handelt es sich bei den Geldbußen des Gemeinschaftsrechts um reine Verwaltungssanktionen. Beiden Ahndungsmitteln ist gemeinsam, daß sie von einer Verwaltungsbehörde verhängt werden. Während im deutschen Ordnungswidrigkeitenrecht auf strafrechtliche Verfahrensvorschriften zurückgegriffen wird (2), soweit das Ordnungswidrigkeitengesetz nichts anderes bestimmt, wird die Kommission der europäischen Gemeinschaften in einem reinen Verwaltungsverfahren tätig (3). Anders als das Bußgeld ergeht die Geldbuße des Gemeinschaftsrechts in Form einer Entscheidung nach Art. 14 EGKS-V bzw. Art. 189 EWG-V, die als Verwaltungsakt zu qualifizieren ist. Der EuGH überprüft die Geldbußen in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren (4). Der "recours de pleine juridiction", der nach Art. 36 Abs. 2 EGKS-V obligatorisch, nach Art. 172 EWG-V fakultativ bei der Überprüfung der Geldbußen Anwendung findet, ist ein verwaltungsgerichtliches Verfahren. Im deutschen Ordnungswidrigkeitenrecht sind hingegen zur Überprüfung der Geldbußen die Strafgerichte in einem Strafverfahren zuständig (§§ 71 ff. OWiG).

---

(1) vgl. Ancel, Rapports Generaux, S. 863; Vrij, Rev. int. Dr. pén. 1953, S. 735; ders., Rev. Sc. crim. 1954, S. 420

(2) § 46 Abs. 1 OWiG

(3) vgl. EuGH Rspr. XVI, 733, 756 (Chinin- Fall): "Das der Anwendung von Art. 85 des Vertrages dienende Verfahren vor der Kommission ist ein Verwaltungsverfahren, auch wenn es zur Verhängung von Geldbußen führen kann."

(4) vgl. Ehle, Art. 172 Anm. 10

Neben dieser grundsätzlich unterschiedlichen Ausgestaltung der Geldbußen des deutschen und europäischen Rechts sprechen noch andere wichtige Gründe gegen die Ordnungswidrigkeitentheorie:
In Art. 36 Abs. 1, 52 Abs. 1, 91 EGKS-V sowie in Art. 17,18 EWG-V VO Nr. 11 werden die Geldbußen, wie wir gesehen haben, als Sanktionen ("sanctions" - "sanzioni" - "sancties") bezeichnet (in Art. 95 EGKS-V und Art. 172 EWG-V umfaßt der Begriff Sanktionen auch Zwangsgelder). Nicht der Begriff "Sanktionen", sondern der Begriff "peine" wäre gewählt worden, wenn die Geldbußen den Ordnungswidrigkeitenrecht hätten zugeordnet werden sollen. Für die Theorie der Sanctions administratives spricht ferner, daß zumindest in einem Fall (1) eine Geldbuße ohne Verschulden verhängt werden kann. Auch die französischen sanctions administratives setzen zwingend voraus, daß ein Verschulden vorliegt (2). Winkler (3) versucht die Ordnungswidrigkeitentheorie mit Übereinstimmung in der positiv-rechtlichen Ausgestaltung von Geldbußen des europäischen und des deutschen Rechts zu begründen. Er übersieht, daß die von ihm aufgezählten Übereinstimmungen - Verantwortlichkeit juristischer Personen, keine Ersatzfreiheitsstrafe, keine Eintragung der Strafregister sowie das Verbot der "reformatio in peius" - auch auf die französischen sanctions administratives zutreffen (4). Winkler meint weiterhin, für die Rechtsnatur der gemeinschaftsrechtlichen Geldbuße sei entscheidend, daß diese Parallelen der positiv-rechtlichen Regelung auf einer grundlegenden Übernahme des deutschen Unterscheidungsprinzips von Kriminalunrecht und Ordnungswidrigkeit in das deutsche Gemeinschaftsrecht beruhten (5).

---

(1) Art. 66 § 5 Abs. 1; hierzu unten S. 122

(2) Mourgeon, S. 331 ff

(3) Winkler, S. 81 ff

(4) Mourgeon, S. 336; Waline, Droit Administratif, S. 551, zu den sanctions administratives gegen juristische Personen: Dutheillet de Lamotte, S. 850

(5) Winkler, S. 81

Er verkennt, daß durch dieses Unterscheidungsprinzip lediglich die Grenze zwischen Kriminalunrecht einerseits sowie dem ethisch indifferenten Ordnungswidrigkeitenrecht und dem Verwaltungsunrecht andererseits gezogen wird. Die Theorie von dem qualitativen Unterschied von Kriminalunrecht und Verwaltungsunrecht, die im übrigen nicht nur in Deutschland vertreten wird, vermag die Frage, ob Ordnungswidrigkeit oder Verwaltungssanktion, nicht zu beantworten.

Die Entscheidung für die Theorie von den Sanctions administratives und gegen die Ordnungswidrigkeitentheorie hat zur Folge, daß nicht zur Lückenschließung ohne weiteres auf die strafrechtlichen und strafprozessualen Rechtsgrundsätze der Mitgliedstaaten zurückgegriffen werden kann. Vielmehr ist im Einzelfall stets zu prüfen, ob die dem Strafrecht entnommenen Grundsätze den Eigentümlichkeiten der Verwaltungssanktion Rechnung tragen (1).

2.3.2. Zwangsgeld

Das Zwangsgeld steht der Kommission der europäischen Gemeinschaften zur Erzwingung unvertretbarer Handlungen, Unterlassungen und Duldungen zur Verfügung. Es ist ein Beugemittel, durch das der Widerstand gegen die Anordungen der Kommission gebrochen werden soll (2). Die Verhängung des Zwangsgeldes bezweckt die Herbeiführung eines Zustandes in der Zukunft (3), während die Kriminalstrafen und Geldbußen der Ahndung einer Handlung in der Vergangenheit dienen. Das Zwangsgeld ist als eine reine verwaltungsrechtliche Maßnahme anzusehen, der kein Strafcharakter zukommt (4).

---

(1) Mourgeon, 335

(2) Jerusalem S. 30; Krawielicki, S. 36

(3) Jeschek, S. 505

(4) Draetta in: Quadri - Monaco - Trabucchi, Bd. II, Art. 87 EWG - V, Anm. 3; Foriers in: Ganshof van der Meersch, Nr. 1496, 1529, 1533; Hanebuth, S. 336; Jeschek, S. 505 ff; H. Schumacher, WuW 1962, S. 485; Winkler, S. 27

Dies ergibt sich nicht nur aus dem Zweck, der mit der Festsetzung eines Zwangsgeldes verfolgt wird, sondern auch aus der Tatsache, daß das Zwangsgeld kein Verschulden voraussetzt (1).

Im Rahmen des staatlichen Rechts ist das Zwangsgeld eines der schwächeren Mittel des Verwaltungszwangs, da es, anders als die unmittelbare Gewaltanwendung, nicht unmittelbar ein Verhalten des Pflichtigen herbeiführt, sondern nur mittelbar auf den Willen des Pflichtigen einwirkt, daß er diesen Zustand herbeiführe, nämlich durch die Androhung und nötigenfalls Verhängung einer Zwangsstrafe in Geld.

Das Zwangsgeld darf mehrfach verhängt werden, aber jeweils nur solange, als der gemeinschaftswidrige Zustand besteht.

Geldbußen und Zwangsgelder sind wesensverschieden; das eine wirkt in die Vergangenheit, das andere in die Zukunft. Daher können beide Sanktionen gleichzeitig festgesetzt werden, ohne daß dies gegen den Grundsatz "ne bis in idem" verstößt (2).

---

(1) anders als Art. 15 VO Nr. 17 (Geldbußen) setzt Art. 16 VO Nr. 17 (Zwangsgeld) ein Verschulden nicht voraus. Vgl. Jeschek, S. 510. Daß das Zwangsgeld kein Verschulden erfordert, ist in Deutschland unbestritten. Auch in Frankreich setzt die Festsetzung einer "astreinte" ein Verschulden nicht voraus.

(2) vgl. Cerexhe in: Ganshof van der Meersch, Nr. 2109; Deringer, Art. 2 VO Nr. 17, Anm. 10; ders., Art. 15 VO Nr. 17 Anm. 2 und Art. 16 VO Nr. 17 Anm. 2; Jeschek, S. 505

3. K o n k r e t i s i e r u n g

3.1. Zuständigkeit

3.1.1. Zuständig zur Verhängung von Geldbußen und Zwangsgeldern ist vorbehaltlich der Nachprüfung durch den Gerichtshof allein die Kommission der europäischen Gemeinschaften (1). Die Zuständigkeit ist jeweils in den einzelnen Sanktionstatbeständen geregelt.

3.1.2. Abgrenzung der Zuständigkeit der Kommission der europäischen Gemeinschaften von der Zuständigkeit der nationalen Behörden der Mitgliedstaaten

Es sind Fälle denkbar, in denen sowohl nach den Vorschriften des europäischen Rechts als auch nach den Vorschriften des nationalen Rechts die Voraussetzungen für die Verhängung von Geldbußen und Zwangsgeldern vorliegen.

3.1.2.1. EGKS- V

Im EGKS-V können solche mit Doppelsanktionen bedrohte Sachverhalte z. B. im Preisrecht und im Wettbewerbsrecht vorkommen. Der Vertrag regelt diesen Konfliktfall in Art. 90: Ist wegen der Verletzung einer Vertragspflicht, die zugleich auch eine Zuwiderhandlung gegen nationales Recht darstellt, in einem Mitgliedstaat ein Verfahren anhängig, so kann die Kommission die Beschlußfassung über diesen Sachverhalt aussetzen. Sie ist von den Mitgliedstaaten am Verfahren zu beteiligen. Will sie auch eine Sanktion verhängen, so hat sie dabei die Festsetzung der nationalen Sanktion zu berück-

---

(1) bis zum Inkrafttreten der gemäß Art. 87 erlassenen Vorschriften (Art. 88) waren die Mitgliedstaaten zur Anwendung der Art. 85 und 86 EWG-V zuständig. Durch den Erlaß der VO Nr. 17 haben sie diese Befugnis - und damit die Kompetenz zur Verhängung von Geldbußen und Zwangsgeldern - endgültig verloren (Deringer Art. 15 VO Nr.17 Rdn. 3)

sichtigen, d.h. diese anzurechnen. Entscheidet die Kommission vor der nationalen Instanz, so wird in analoger Anwendung von § 7 des deutschen Strafgesetzbuches (1) Entsprechendes für die nachfolgende staatliche Entscheidung zu gelten haben (2).

3.1.2.2. EWG-V

Im EWG-V sind derartige Überschneidungen im Transportrecht, das Geldbußen nur für die Verletzung der Auskunftspflicht und des rein gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverbots vorsieht, ausgeschlossen. Im Wettbewerbsrecht (3) dagegen kann es zu Abgrenzungs- und Zuständigkeitsschwierigkeiten beider Rechtsordnungen kommen.

Fragestellung

Nach Art. 85,86 EWG-V sind alle Vereinbarungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen verboten, die den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken. Die Kartellgesetze der Mitgliedstaaten verbieten - in unterschiedlichem Umfange - Vereinbarungen, die den Wettbewerb auf dem jeweiligen nationalen Markt verfälschen.
Es sind Vereinbarungen zwischen Unternehmen denkbar, die gleichzeitig gegen die Art. 85 ff EWG-V und die nationalen Marktordnungen verstoßen und daher gleichzeitig von dem europäischen und dem nationalen Recht mit Sanktionen bedroht sind. Eine dem Art. 90 EGKS-V entsprechende Vorschrift fehlt.

---

(1) dieser Grundgedanke findet sich auch in Art. 15 des Einführungsgesetzes des belgischen Code d' Instruction Criminelle, in Art. 5 der lux. Strafprozeßordnung und in Art. II des ital. codice penale

(2) Jescnek S. 503

(3) dieses erstreckt sich in modifizierter Form durch die VO Nr. 26 vom 4.2.1962 auch auf den Agrarsektor und durch die VO Nr. 1017/68 vom 19.7.1968 auf den Transportbereich. Bezüglich der Abgrenzung gilt hier nichts Besonderes.

Hier stellt sich die Frage, ob es zulässig ist, daß die EG-Kommission ein Verfahren einleitet, wenn wegen desselben Sachverhalts bereits von einer nationalen Behörde ein Verfahren eröffnet wurde (Problem des Parallelverfahrens). Es stellt sich ferner die Frage, ob es zulässig, daß die Kommission einen Sanktionsbescheid erläßt, wenn die nationale Behörde dies bereits vorher wegen desselben Sachverhalts getan hat und umgekehrt (Problem der Doppelsanktionen).

Im Schrifttum vertretene Ansichten

Im Schrifttum werden zu dieser Frage zwei widersprechende Ansichten vertreten. Nach der von Koch (1) entwickelten Zweischrankentheorie (2) gelten das nationale und das europäische Kartellrecht nebeneinander, ohne daß zwischen ihnen Konflikte auftreten können. Die Rechtsfolgen des EWG- und des nationalen Kartellrechts schließen sich nach dieser Theorie nicht gegenseitig aus, sondern sie kumulieren sich, da sie unterschiedlichen sachlichen Schutzbereichen (3) unterlägen. Während im EWG- Kartellrecht sachlicher Schutzbereich der Handel zwischen den Mitgliedstaaten sei, könne als sachlicher Schutzbereich der nationalen Kartellsrechtsordnungen der Wettbewerb im innerstaatlichen Handel angesehen werden (4). Nach der Zweischrankentheorie sind Parallelverfahren und Doppelsanktionen möglich, wenn ein und derselbe Sachverhalt gleichzeitig gegen die Vorschriften des EWG-V und des nationalen Kartellrechts verstößt. Jede Behörde habe unabhängig von einander jedes Kartell unter dem Gesichtspunkt des jeweiligen Schutzbereiches nachzuprüfen.

---

(1) Koch, BB 1959, 241 ff

(2) Literatur bei Balken, S. 59 ff und Steckhahn, S. 110

(3) Steckhahn, S. 211 f, spricht von unterschiedlichen Herrschaftsbereichen

(4) Koch, BB 1959, 244

Im Gegensatz zur Zweischrankentheorie steht die Einschrankentheorie (1), die dem EWG- Recht einen Vorrang gegenüber den Wettbewerbsordnungen der Mitgliedstaaten einräumt. Nach ihr sind Parallelverfahren und Doppelsanktionen nicht zulässig. Die Vertreter dieser Theorie sind der Auffassung, daß durch die Übertragung wettbewerbsrechtlicher Kompetenzen auf die EWG ein diesbezüglicher Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten eingetreten sei (2). Die Art. 85 ff. EWG-V und die nationalen Wettbewerbsordnungen stünden daher im Verhältnis der Gesetzeskonkurrenz. Dadurch seien Konflikte zwischen ihnen begrifflich ausgeschlossen.

Gegen die Einschrankentheorie wurde besonders eingewendet, deren Ausgangspunkt der Kompetenzübertragung sei unzutreffend. Vielmehr sehe Art. 3 Buchstabe f lediglich "die Errichtung eines Systems" vor, "das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt" (3).

Die Kritiker der Zweischrankentheorie bestreiten, daß nationales und EWG- Kartellrecht harmonisch ohne Konflikte nebeneinander bestehen können (4).

---

(1) Catalano, R.I.D.C. 1963. 269 ff;
Catalano, Manuel de Droit des Communautés Européennes 1962, S. 321;
Knebel, Europäische Wettbewerbsregeln für Unternehmen nach dem MUV und der EWG, Diss. Köln 1958 S. 132;
Brunner- Junge, Wirtschaftsdienst 61, S. 275, 278;
Bernini, La tutela della libera concurrenza e i Monopoli, Band II, 1963, S. 379 ff;
Deutscher Bundestag, Ausschuß für Wirtschaftspolitik, Abgeordneter Hellwig, 2. WP Ds 3644 S. 10

(2) Catalano, R.I.D.C. 1963, S. 269 ff

(3) hierzu Balken, S. 92, mit weiteren Anmerkungen

(4) Albrecht Spengler in: Gemeinschaftskommentar Müller-Henneberg - Schwartz, GWB und EWG-Kartellrecht, 2. Aufl. 1963, EWG-Kartellrecht Rdn. 17 (S. 1408) f; Seidl-Hohenveldern, AWD 1963 S. 73 unter Hinweis auf AWD 1960 S. 225 ff, Fußnote 29; Joseph H. Kaiser, Zur Anwendung von Art. 85 Abs. 3 EWG-V auf Gruppen von Kartellverträgen, 1964, S. 22; Hermann Schumacher, Zu Art. 85,86 des Rom-Vertrags, in: Die Aussprache 1963 S. 42 ff; Mestmäcker BB 1968 S. 1297 ff; Detlef Schumacher AWD 1968 S. 5 ff und AWD 1969 S. 85 ff

Für den von ihnen als möglich erkannten Konflikt schlagen sie Lösungen vor, durch die die "Erreichung gleicher Wettbewerbsbedingungen im Gemeinsamen Markt" (1) oder der Vorrang des Gemeinschaftsrechts, wenn und soweit dies zu einer gleichmäßigen Anwendung und Durchsetzung in allem Mitgliedstaaten notwendig sei (2), sichergestellt wird (3).

Doppelsanktionen werden im Schrifttum ferner für unzulässig gehalten, da sie den Grundsatz "ne bis in idem", der auch im Verhältnis vom parallelen nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Kartellverfahren gelte, zuwiderliefen (4). Der Satz "ne bis in idem" gehört zu den Rechtsgrundsätzen der Mitgliedstaaten (5). Allerdings gilt dieser Grundsatz nicht im Verhältnis zu ausländischen Rechtsordnungen (6).

---

(1) D. Schumacher, AWD 1968, S. 10

(2) Mestmäcker, BB 1968, S. 1299

(3) H. Schumacher stellt hierbei auf die in Art. 5 EWG-V normierte Unterstützungspflicht ab, die z.B. gebiete, daß ein nach Art. 85 Abs. 3 EWG-V freigestelltes Kartell nicht unter gleichen Gesichtspunkten von einem Mitgliedstaat verboten werden darf

(4) Mestmäcker, BB 1968, S. 1304; diese Auffassung hat Mestmäcker in einer jüngeren Schrift "Die Vermittlung von europäischem und nationalem Recht im System unverfälschten Wettbewerbs", S. 137 ff, aufgegeben; D. Schumacher, AWD 1969, S. 87, Fn. 38

(5) vgl. Art. 103 Abs. 1 GG; Art. 6 Abs. 1 frz. Code de Procédure Pénale; Art. 68 Abs. 1 niederl. Wetboek van Strafrecht; Art. 360 belg. Code d' Instruction Criminelle; Art. 360 lux. Code d' Instruction Criminelle

(6) GA Roemer Rspr. GH XV, 24; Niederleithinger, AWD 1968, 375; BVerfGE 12, 62; BGH DB 1971, S. 280 - "Teerfarben"

Mestmäcker (1) untersucht, ob dieser Grundsatz auch im Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zu den nationalen Rechtsordnungen gilt. Er greift zurück auf die Grundsätze über die Berücksichtigung rechtskräftiger Urteile ausländischer Gerichte in den einzelnen Mitgliedstaaten. In zwei Rechtsordnungen (Frankreich und Niederlande) (2) ist eine inländische Strafverfolgung auch dann ausgeschlossen, wenn der Täter im Ausland wegen derselben Tat rechtskräftig verurteilt wurde und die Strafe verbüßt hat bzw. die Vollstreckung verjährt ist oder der Täter begnadigt wurde. Das belgische (Art. 13 EG Code d 'Instruction Criminelle) und das luxemburgische (Art. 5 Code d 'Instruction Criminelle) Recht untersagen mit Ausnahme von wenigen besonderen Fällen ebenfalls die nochmalige Strafverfolgung im Inland und sehen, soweit Doppelbestrafung zulässig ist, eine Anrechnung vor. In Deutschland (§§ 60 Abs.3 StGB, 153 b StPO) und Italien (Art. 11 Codice Penale) allerdings ist eine Doppelbestrafung - nach deutschem Recht unter Anrechnung der ausländischen Strafe - möglich. Mestmäcker folgert aus diesem Vergleich, daß im Anschluß an das französische und niederländische Recht - es müsse der höchste Stand des Rechtsschutzes in den Mitgliedstaaten zugrunde gelegt werden - der Grundsatz "ne bis in idem" im Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zu den nationalen Rechtsordnungen uneingeschränkt Geltung beanspruchen müsse.

Mestmäcker läßt unbeachtet, daß eine Sperrwirkung des früheren Urteils nur eintreten kann, wenn die Tat unter dem gleichen rechtlichen Gesichtspunkt gewürdigt wurde wie in dem zweiten Verfahren. Das ist jedoch bei Verfahren wegen desselben Sachverhalts nach Gemeinschaftsrecht und nationalem Kartellrecht nicht der Fall. Beide Verfahren dienen unterschiedlichen Schutzzwecken. Daher greift der

---

(1) Mestmäcker, BB 1968, 1304

(2) Art. 692 frz. Code de Procédure Pénale; Art. 68 Abs.2 niederl. Wetboek van Strafrecht

Grundsatz "ne bis in idem" hier nicht durch (1).

Die oben dargestellen Einwände gegen die Zweischrankentheorie haben den EuGH, der in seinem Urteil vom 13.2.1969 zur Frage der Zulässigkeit von Doppelsanktionen Stellung nehmen mußte, entscheidend bestimmt.

Urteil des EuGH vom 13. 2. 1969

Lange Zeit trat ein Konflikt zwischen dem EWG-Kartellrecht und den Wettbewerbsordnungen der Mitgliedstaaten entweder gar nicht auf oder wurde stillschweigend gelöst. Erst im Jahre 1969 hatte der EuGH aufgrund eines Vorlagebeschlusses gemäß Art. 177 EWG - V über Fragen der parallelen Geltung dieser beiden Rechtsordnungen zu entscheiden. Der Entscheidung des EuGH lag folgender Sachverhalt zugrunde:

Wegen einer angeblichen Preisabsprache zwischen den wichtigsten europäischen Teerfarbeherstellern leitete das Bundeskartellamt gegen die beteiligten deutschen Unternehmen ein Verfahren aufgrund der §§ 1, 38 I Nr. 1 GWB ein und schloß dieses mit der Verhängung von Geldbußen ab (§ 81 in Verbindung mit § 44 OWiG) (2). Die Unternehmen legten gegen die Entscheidung beim Kammergericht Beschwerde mit der Begründung ein, das Bundeskartellamt sei zur Entscheidung nicht befugt gewesen, da wegen desselben Sachverhalts bereits ein Verfahren der Kommission der europäischen Gemeinschaften nach den Vorschriften der VO Nr. 17 eingeleitet worden sei.

---

(1) vgl. BGH DB 1971, S. 280; Winkler, S. 97 ff, mit weiteren Angaben

(2) BKartA, 28.11.1967, BB 1968 S. 144 ff

Sie trugen vor, es sei mit den Bestimmungen des EWG-V nicht zu vereinbaren, daß über den gleichen Sachverhalt nach europäischem und nationalem Recht entschieden würde und sie dadurch von beiden Seiten Bußgeldbescheiden ausgesetzt seien.

Das Kammergericht legte darauf im Rahmen des Art. 177 EWG-V dem EuGH unter anderem folgende Fragen vor (1), die hier kurz zusammengefaßt sind:

1. Ist es mit dem Gemeinschaftsrecht zu vereinbaren, daß für den gleichen Sachverhalt, der schon Gegenstand eines Verfahrens bei der Kommission ist, ein Bußgeld nach nationalem Recht verhängt wird?

2. Steht dem die Gefahr einer Doppelsanktion durch Kommission und nationale Behörde entgegen?

3. Müssen die Mitgliedstaaten von der Anwendung ihres eigenen Wettbewerbsrechts dann Abstand nehmen, wenn anderenfalls die einheitliche rechtliche Würdigung eines Falles gefährdet wäre?

Der EuGH erkennt in seinem Urteil vom 13. 2. 1969 an, daß die staatlichen Kartellbehörden grundsätzlich befugt seien, auch gegen Sachverhalte vorzugehen, die Gegenstand einer Entscheidung der Kommission sein können. Das sei erforderlich, denn nationales und Gemeinschaftskartellrecht beurteilten die Kartelle nicht nach gleichen Gesichtspunkten.

Konflikte zwischen dem Gemeinschaftskartellrecht und dem nationalen Wettbewerbsrecht hält der Gerichtshof für möglich. Dieses könnte entstehen, wenn "die in Betracht kommenden wirtschaftlichen Vorgänge und rechtlichen Situationen im Einzelfall eng miteinander verflochten sind" und "die Unterscheidung von gemeinschaftsrechtlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht in allen Fällen als ausschlaggebendes

---

(1) Kammergerichtsbeschluß vom 18.7.1968, AWD 1968 S. 350

Merkmal für die Abgrenzung der Zuständigkeiten brauchbar" ist (1). In solchen Fällen dürfe das nationale Recht nur Anwendung finden, "soweit (es) die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftskartellrechts und die volle Wirksamkeit der zu seinem Vollzug ergangenen Maßnahmen auf dem Gemeinsamen Markt nicht beeinträchtigt" (2).

Eine andere Lösung sei mit den Zielen des Vertrages und dem Wesen der Wettbewerbsvorschriften, die auf die Beseitigung aller Hindernisse für den freien Warenverkehr auf dem Gemeinsamen Markt gerichtet seien, nicht vereinbar. Art. 87 Abs. 2 Buchstabe e EWG-V bestätige den Vorrang des Gemeinschaftsrechts, indem er ein Gemeinschaftsorgan ermächtige, das Verhältnis zwischen den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und dem Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft festzulegen. Die einheitliche Rechtsordnung, die der EWG-V geschaffen hat, würde in Frage gestellt, wenn es den Mitgliedstaaten gestattet sei, Maßnahmen zu treffen, welche die praktische Wirksamkeit des Vertrages beeinträchtigen könnten (3).

Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Er kann nur dann Geltung beanspruchen, wenn und soweit "die uneingeschränkte und einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts und die Wirksamkeit der zu seinem Vollzug ergangenen oder zu treffenden Maßnahmen nicht beeinträchtigt wird" (4). Die nationale Kartellbehörde habe daher sowohl bei ihren Entscheidungen den Wirkungen einer bereits vorliegenden Entscheidung der Kommission Rechnung zu tragen, als auch die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, wenn sich im Laufe eines innerstaatlichen Verfahrens zeigt, daß die Kommission ein das gleiche Kartell betreffendes anhängiges Verfahren später durch eine Entscheidung abschließen wird,

---

(1) EuGH aaO Rdn. 3

(2) EuGH aaO Rdn 4

(3) dieses Argument findet sich schon im ENEL - Urteil Rspr. GH X, 1255 ff, 1269

(4) EuGH aaO Rdn. 9

mit der die Wirkungen einer Entscheidung der staatlichen Behörden nicht vereinbar wären (1).

Zu den Doppelsanktionen erklärt der Gerichtshof, Bußgelder der nationalen Kartellbehörden und der Kommission bezüglich des gleichen Sachverhaltes seien vorbehaltlich der oben genannten Einschränkung zulässig (und dadurch sei die Zulässigkeit zweier Parallelverfahren, die verschiedenen Zielen dienten, nicht ausgeschlossen).
Ein allgemeiner Billigkeitsgedanke, der auch in Art. 90 Abs. 2 letzter Halbsatz EGKS-V zum Ausdruck komme, gebiete allerdings, die frühere Sanktionsentscheidung bei der Bemessung der später zu verhängenden Sanktion zu berücksichtigen (2).

Mit dieser Entscheidung, die allgemein auf Zustimmung getroffen ist, hat der Gerichtshof eine wichtige Lücke des Gemeinschaftsrechts geschlossen.

Diese Entscheidung hat für das Zusammenspiel von Kommission und nationaler Behörde bei der Einleitung, Durchführung und dem Abschluß eines Verfahrens folgende Auswirkungen, die in Fallgruppen dargestellt werden sollen:

Erster Fall: Die Kommission hat in einem abgeschlossenen Verfahren einen Verstoß gegen Art. 85 Abs. 1 EWG-V festgestellt.

Hat sie gegen ein Unternehmen nach Art. 15 VO Nr. 17 eine Geldbuße verhängt, so darf die nationale Kartellbehörde gleichfalls ein Verfahren einleiten und einen Bußgeldbescheid erlassen. Dies läßt sich mit der Entscheidung der Kommission vereinbaren (3). Bei der Bemessung des zweiten

---

(1) EuGH aaO Rdn. 8
(2) EuGH aaO S. 15 Rdn. 11
(3) EuGH Urteil vom 13.2.1969 Rspr. GH XV Rdn. 7

Bußgeldes ist jedoch die frühere Sanktionsentscheidung zu berücksichtigen (1).
Die nationale Kartellbehörde ist nicht befugt, eine Freistellung zu gewähren, weil die Kartellvereinbarung gemäß Art. 85 Abs. 2 EWG-V nichtig ist und die nationalen Behörden an die Feststellung der Nichtigkeit gebunden sind (2).

Hat sie ein Unternehmen verpflichtet, die festgestellte Zuwiderhandlung abzustellen (Art 3 VO Nr. 17), ohne eine Geldbuße festzusetzen, bzw. duldet sie die festgestellte Zuwiderhandlung, so darf die nationale Kartellbehörde eine Geldbuße festsetzen. Dies verstößt nicht gegen das Gemeinschaftsrecht, da die beanstandete Vereinbarung gegen Art. 85 Abs. 1 EWG-V verstößt.

Eine Freistellung darf nicht erfolgen, da die Vereinbarung, auch wenn sie stillschweigend geduldet wird, gemäß Art. 85 Abs. 2 EWG-V nichtig ist (3).

Zweiter Fall: Die Kommission hat in einem abgeschlossenen Verfahren ein Kartell gemäß Art. 85 Abs. 3 EWG-V freigestellt.

Sofern die Freistellungserklärung als "positiver Eingriff" zur Förderung einer harmonischen Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft (4) zu qualifizieren ist, muß sich die nationale Kartellbehörde jeder Maßnahmen enthalten, die die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts und der zu seinem Vollzug ergangenen Maßnahmen beeinträchtigt. Die Kartellbehörde darf demnach kein Bußgeld für die Zeit nach der EWG-Freistellung verhängen, keine Frei-

---

(1) EuGH aaO Rdn. 11

(2) Groeben - Boeckh Art. 85 Anm. 12;
Hootz EuR 1969 S. 152;
D. Schumacher AWD 1969 S. 89;
a.A. Niederleithinger BB 1969, 1192;
Mestmäcker, Vermittlung S. 153

(3) siehe Anm. 3

(4) EuGH aaO Rdn. 5

stellung versagen, und keine Unwirksamkeitserklärung aussprechen (1). Ob der Gerichtshof jede Freistellungserklärung der Kommission für einen positiven Eingriff ansieht, geht aus der Entscheidung nicht klar hervor. Niederleithinger (2) und Klaue (3) weisen auf das quantitative Element bei der Beurteilung der Voraussetzungen des Art. 85 Abs. 3 EWG-V hin und vertreten die Auffassung, daß nicht jede Freistellung einen positiven Eingriff darstellen muß. Dessen Vorliegen müsse daher im Einzelfall geprüft werden, wobei es vorteilhaft wäre, wenn die Kommission in ihrer Entscheidung den positiven Eingriff sorgfältig begründet (4).

Ein Konflikt kann entstehen, falls die innerstaatlichen Kartellvorschriften ein Verbot zwingend vorschreiben. Niederleithinger (5) hält die einem positiven Eingriff der Kommission widersprechende einzelstaatliche Norm für unmittelbar unanwendbar. Das freigestellte Kartell sei wegen Unanwendbarkeit der nationalen Norm unwirksam. Da bei Entscheidungen der Kartellbehörden in den Mitgliedstaaten das Opportunitätsprinzip gilt, stößt der Verzicht auf Einschreiten nach innerstaatlichem Recht nicht auf schwerwiegende Schwierigkeiten.

Die Freistellungsentscheidung der Kommission bewirkt weder, daß die widersprechende nationale Norm teilweise nichtig ist, noch daß der Gesetzgeber des Mitgliedstaates zur Auf-

---

(1) Klaue, Gemeinschaftsrecht und nationales Kartellrecht, WuW 1969 S. 593 ff, 601;
Niederleithinger aaO S. 1191;
im Ergebnis auch Emmerich, JUS 1969, S. 418, der feststellt, daß die Mitgliedstaaten daran gehindert sind, vor allem durch das Verbot von der Kommission freigestellter Kartelle die Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft im Ergebnis eindeutig zu durchkreuzen

(2) Niederleithinger aaO S. 1188

(3) Klaue WuW 1969 S. 597

(4) Klaue aaO S. 597 f

(5) Niederleithinger aaO S. 1190

hebung oder Abänderung einer Norm verpflichtet sei (1).

Dritter Fall: Die Kommission hat ein Verfahren abgeschlossen, ohne einen Verstoß gegen Art. 85 Abs. 1 festzustellen oder eine Freistellung zu erklären. Dies ist der Fall, in dem Tatbestandsmerkmale des Art. 85 EWG-V nicht erfüllt sind. Die nationale Behörde ist in ihrer Entscheidung völlig frei. Sie kann Geldbußen verhängen sowie Freistellungen und Unwirksamkeitserklärungen aussprechen (2).

Vierter Fall: Bei der Kommission ist ein Verfahren anhängig, in dem eine Freistellung nicht beantragt ist. Da Verfahrensvoraussetzung für eine Freistellung nach Art. 85 Abs. 3 EWG-V eine Anmeldung nach Art. 4 und 5 VO Nr. 17 ist (3), kann man nach sachlichen Gesichtspunkten differenzieren, ob ein Verfahren zu einer Freistellung führen kann oder nicht.

Es steht im Einklang mit der Entscheidung des EuGH im Farbenurteil, wenn die nationale Kartellbehörde eine Geldbuße festsetzt, bevor das Verfahren vor der Kommission abgeschlossen ist.

Es sind drei Möglichkeiten denkbar, mit denen das Verfahren der Kommission abgeschlossen werden kann.

Setzt die Kommission später ebenfalls eine Geldbuße fest, so wird die einheitliche Anwendung von nationalem und europäischem Recht durch die vo-rherige Festsetzung einer nationalen Geldbuße nicht gestört. Doppelsanktionen sind nach dem Farbenurteil des Gerichtshofs zulässig. Jedoch muß die zuerst verhängte Geldbuße bei der Festsetzung der zweiten Geldbuße berücksichtigt werden.

---

(1) im Ergebnis wohl auch Gleiss - Hootz WRP 1969, S. 218 ff. 219, die meinen, das nationale Recht müsse in der Weise zurücktreten, daß es nicht angewandt werden kann; hierzu weitere Überlegungen bei Niederleithinger BB 1969, S. 1191

(2) Niederleithinger BB 1969, S. 1192;
Klaue WuW 1969, S. 600

(3) ausgenommen bestimmte Typen in Art. 4 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 2 VO Nr. 17

Stellt die Kommission später einen Verstoß gegen Art. 85 Abs. 1 EWG-V fest, verhängt sie aber keine Geldbuße, so stimmen beide Maßnahmen nicht überein. Es handelt sich aber nicht um eine Entscheidung der Kommission, die mit der Wirkung der Entscheidung der staatlichen Behörde nicht vereinbar wäre. Der Verzicht auf eine Geldbuße, die die Kommission hätte verhängen können, ist kein positiver Eingriff im Interesse der Gemeinschaft (1). Die betreffende Vereinbarung ist mit der Feststellung eines Verstoßes nichtig gemäß Art 85 Abs. 2 EWG-V. Nur aus Opportunitätsgründen, etwa weil das Unternehmen sein verbotenes Verhalten bereits eingestellt hat, hat die Kommission von der Verhängung einer Geldbuße abgesehehn. Die staatliche Behörde war also an der Verhängung einer Geldbuße nicht gehindert.
Anderer Auffassung war in dem Farbenurteil die Kommission, die in ihrer Stellungnahme im Vorlageverfahren ausgeführt hat, die nationalen Kartellbehörden dürften vor Abschluß eines Gemeinschaftsverfahrens keine Entscheidung treffen; sie dürften auch keine Geldbuße festsetzen, wenn die Kommission trotz festgestellten Verstoßes gegen Art. 85 EWG-V davon absehe (2). Diese Auffassung dürfte die Rechte der Mitgliedstaaten über Gebühr einschränken. Eine so weitgehende Beschränkung ist nicht erforderlich, um dem Gemeinschaftsrecht eine uneingeschränkte Geltung auf dem Gemeinsamen Markt zu verschaffen. Der Gerichtshof hat diese Auffassung der Kommission auch nicht erörtert, was wohl erforderlich gewesen wäre, um klarzumachen, daß er diese Auffassung nicht teilte (3).

Als dritte Möglichkeit kommt in Betracht, daß die Kommission später feststellt, daß ein Verstoß gegen Art. 85 Abs. 1 nicht vorliegt. Hier handelt es sich vor allem um die Fälle, in

---

(1) Niederleithinger BB 1969, S. 1190
(2) Rspr. GH XV, 11
(3) Niederleithinger BB 1969, S. 1190

denen die Kommission ein Negativattest erteilt, oder das Verfahren durch interne Verfügung abschließt.
Es sind zwei Alternativen denkbar:
Verneint die Kommission das Tatbestandsmerkmal "Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten" oder vermag sie es nicht zu beweisen, so ist sie für diese Kartelle unzuständig und es liegt kein Normenkonflikt vor. Also findet nationales Recht ohne Einschränkung Anwendung. Fehlt es an dem Tatbestandsmerkmal "Wettbewerbsbeschränkung", so ist die Kommission an sich zuständig; es fehlt lediglich an einer materiellen Verbotsvoraussetzung. Die Tatsache, daß die Kommission den für Art. 85 Abs. 1 EWG-V notwendigen Nachweis nicht erbringen kann, reicht nicht zu der Annahme, die Verhängung einer Geldbuße durch die nationale Behörde beeinträchtige die einheitliche Anwendung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts (1).

Fünfter Fall: Bei der Kommission ist ein Verfahren anhängig, das zu einer Freistellung führen kann.

Der Gerichtshof verpflichtet in diesem Falle die nationalen Behörden, die geeingeten Maßnahmen zu ergreifen.
Den nationalen Behörden steht es frei, eine Geldbuße zu verhängen, sofern eine rückwirkende Freistellung nicht als positiver Eingriff aufgefaßt wird. Dann würde nämlich die später erteilte Freistellung nicht mit der nationalen Geldbuße kollidieren, durch die lediglich ein in Vergangenheit liegender Verstoß geahndet wird.
Ein Eingriff setzt begrifflich eine aktive Mitwirkung der Kommission voraus (2), die die harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft fördert. Für den zurückliegenden Zeitraum ist die Förderung des Wirtschaftslebens in der Gemeinschaft auch ohne Zutun der Kommission eingetreten. Daher kann die nach Art. 5 und 6 VO Nr. 17

---

(1) Gleiss-Hootz WRP 1969, S. 218 ff, 219;
Niederleithinger BB 1969 S. 1189;
Klaue WuW 1969 S. 599

(2) Klaue aaO S. 597

zulässige rückwirkende Freistellungserklärung nicht als positiver Eingriff gewertet werden (1).
Die Verhängung eines Bußgeldes ist demnach, da sie ohne Wirkung auf das bei der Kommission anhängige Verfahren ist, zulässig (2).

Unzulässig sind aber die Unwirksamkeitserklärungen und die Verweigerung der Freistellung, da diese die Nichtigkeit der Vereinbarung bewirken, wodurch dem Verfahren der Kommission die Grundlage entzogen würde (3).

Zulässig ist dagegen eine Freistellungserklärung der nationalen Behörde. Diese harmonisiert mit einer späteren Freistellungserklärung der Kommission. Sollte die Kommission jedoch ein Verbot gemäß Art. 85 Abs. 1 aussprechen, so wird die nationale Freistellung von der von der Kommission ausgesprochenen Nichtigkeit überdeckt (4).

Sechster Fall: Bei der Kommission ist kein Verfahren anhängig.

Der Gerichtshof hat in seinem Urteil eine Einschränkung der staatlichen Entfaltung nur für den Fall vorgesehen, daß bei der Kommission ein Verfahren anhängig ist (5). Auch wenn noch kein Verfahren bei der Kommission anhängig ist, kann es

---

(1) Klaue aaO S. 597 f;
Niederleithinger S. 1188 f;
Mestmäcker, Vermittlung S. 152

(2) a.A. Gleiss - Hootz S. 219, die meinen, eine Geldbuße sei ein Vorgriff auf die Entscheidung der Kommission;
a.A. wohl auch NASS, Probleme des europ. Kartellverfahrens, Europarecht 1970, 11 ff, 111

(3) Klaue aaO S. 600

(4) Klaue aaO S. 600;
Niederleithinger aaO S. 1194

(5) EuGH aaO Rdn. 8

später zu Konflikten kommen. Jedoch würde es die staatliche Autonomie zu sehr einschränken, wenn die staatlichen Behörden vor Einleitung eines jeden Verfahrens abwarten müßten, ob die Kommission ihrerseits ein solches Verfahren zu eröffnen gedenkt. Die nationale Behörde ist also in diesem Falle völlig frei in ihrer Entscheidung.

Eine andere Frage ist, ob es zweckmäßig ist, daß die nationale Kartellbehörde bei der Kommission anfragt, ob diese ein Verfahren zu eröffnen beabsichtigt. Hierzu besteht bei der derzeitigen Rechtslage keine Verpflichtung. Im Rahmen der in Art. 10 VO Nr. 17 festgelegten Zusammenarbeit könnte eine ständige Information auch in Richtung von den nationalen Behörden zu der Kommission zur Verhinderung späterer Konfliktfälle zweckmäßig sein.

3.1.3. Parallelverfahren und Doppelsanktionen im Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und dem Recht von Drittstaaten

Gegenwärtig ist eine Klage vor dem EuGH (1) gegen eine Entscheidung der Kommission (2) anhängig, in der die Kommission es abgelehnt hat, eine von einem Drittstaat verhängte Geldbuße auf eine von der Gemeinschaft festgesetzte Geldbuße anzurechnen. Zur Begründung ihrer Ablehnung hat die Kommission angeführt, aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten könne ein gemeinsamer Grundsatz des Inhalts, daß bei Sanktionen nach Gemeinschaftsrecht von dritten Staaten verhängte Sanktionen anzurechnen

---

(1) Rechtssache 7/72 - Amtsbl. v. 11. 3. 1972 Nr. C 24 S. 2

(2) Entscheidung v. 25. 11. 1971 - IV/ 26.945 - AWD 1972, 84 f

seien, nicht abgeleitet werden. In nur zwei Mitgliedstaaten (1) gäbe es eine Verpflichtung des Richters, eine im Ausland vollstreckte Sanktion anzurechnen. In drei Mitgliedstaaten (2) stehe eine im Ausland verhängte und verbüßte Strafe der Einleitung eines inländischen Strafverfahrens nicht entgegen, wenn die strafbare Handlung auch im Inland begangen worden ist. Der Grundsatz "ne bis in idem" gelte in diesem Mitgliedstaat nicht, wenn aufgrund des Territorialitätsprinzips eine Zuständigkeit zur Verfolgung begründet sei (3). Zu einer Anrechnung sei der Richter in diesem Falle nicht verpflichtet.

Der Auffassung der Kommission ist beizutreten. Von den Gründen des Urteils vom 13. 2. 1969 wird eine Anrechnungspflicht hier nicht getragen, da eine Überlagerung des Anwendungsbereiches wie im Verhältnis von Gemeinschaftskartellrecht und nationalem Kartellrecht in Bezug auf die Kartellrechtsordnung eines Drittstaates nicht vorliegt.

3.1.4. Beteiligung anderer Organe

3.1.4.1. EGKS - V

Im EGKS-V kann die Kommission der europäischen Gemeinschaften allein entscheiden, ohne daß andere Organe oder die nationalen Behörden mitwirkungsbefugt sind.
Dies überrascht angesichts des Maßes an Freiheit, das der Kommission durch das hier geltende Opportunitätsprinzips eingeräumt ist.

---

(1) § 60 Abs. 3 dt. StGB; Art. 11 und 138 ital. Codice Penale

(2) Frankreich, Belgien, Luxemburg

(3) Frankreich: Art. 692 Code de Procédure Pénale;
Belgien: Art. 13 Code d'Instruction criminelle;
Luxemburg: Art. 5 Code d'Instruction Criminelle

Eine mittelbare Mitwirkung anderer Organe ist im EGKS-V lediglich darauf beschränkt, die Voraussetzung für bestimmte Rechtslagen zu schaffen, aufgrund deren Sanktionen erlassen werden können.

Die Verhängung von Sanktionen nach Art. 58 und 59 EGKS-V setzt voraus, daß ein Quotensystem wegen einer offensichtlichen Krise eingeführt bzw. eine Mangellage herrscht. Diese Ausnahmezustände werden nach Anhörung des Beratenden Ausschusses und mit Zustimmung des Rates beschlossen. Eine direkte Mitwirkung anderer Organe bei der Verhängung der Sanktionen liegt aber nicht vor.

Im Kapital über die Preise hat die Kommission der europäischen Gemeinschaften im Zusammenwirken mit dem Rat und dem Beratenden Ausschuß einige Entscheidungen (1) zu treffen, die die Art und den Umfang der Veröffentlichung der Preistafel näher bestimmen. Sanktionen kann die Kommission bei Zuwiderhandlung dieser Entscheidungen verhängen. Ein ähnlicher Mechanismus gilt auch für die Kartellbestimmungen. Dies zeigt, daß bei der Verhängung von Sanktionen selbst die Kommission frei und nicht an die Mitwirkung anderer Organe gebunden ist.

3.1.4.2. EWG - V

Im EWG-V ist die Mitwirkung anderer Organe oder der nationalen Behörden für die beiden Bereiche des Transportrechts und des Wettbewerbsrechts unterschiedlich geregelt.

Nach der VO Nr. 11 (Transportrecht) muß die Kommission, bevor sie eine Sanktion verhängt, dem betreffenden Mitgliedstaat alle Unterlagen über den Sachverhalt zusenden. Der Mitgliedstaat kann daraufhin ein Gutachten von einer natio-

---

(1) Art. 60 § 1 Abs. 4; § 2 a EGKS-V

nalen Behörde einholen und innerhalb einer Frist von zwei Monaten zu dem Sachverhalt Stellung nehmen (1).

Während sich der Rat in der VO Nr. 11 ausschließlich für ein unmittelbares Dazwischenschalten der nationalen Behörden entschieden hat, hat er im Wettbewerbsrecht zusätzlich die Anhörung eines Ausschusses, der, obwohl aus nationalen Beamten bestehend, Gremium der Gemeinschaft ist, vorgesehen. Es handelt sich um den Beratenden Ausschuß für Kartell- und Monopolfragen, der sich aus jeweils einem zuständigen Beamten der Mitgliedstaaten zusammensetzt (2). Dieser ist gemäß Art. 15 Abs. 3, Art. 16 Abs. 3, Art. 10 Abs. 3 bis 6 Nr. 17 vor jeder Festsetzung einer Geldbuße oder eines Zwangsgeldes anzuhören. Die Anhörung erfolgt in einer gemeinsamen Sitzung mit der Kommission. Ob der Ausschuß eine gemeinsame Stellungnahme abgibt oder ob dissenting opinions zulässig sind, ist in der Verordnung nicht geregelt. Der Wortlaut des Art. 10 Abs. 6 (3) spricht eher für Beschlußverfahren (4). Das Ergebnis der Anhörung ist schriftlich zu fixieren und der Kommission zusammen mit dem Entscheidungsvorschlag vorzulegen (5).
Die Kommission ist durch die Stellungnahme des Ausschusses nicht gebunden (6). Die Stellungnahme wird nicht veröffentlicht.

Daneben wird jedes Verfahren, das einen Verstoß der §§ 85,86 EWG-V zum Gegenstand hat, "in enger und stetiger Verbindung

---

(1) Art. 18 § 3 VO Nr. 11
(2) Art. 10 VO Nr. 17
(3) "der Ausschuß gibt seine Stellungnahme ab"
(4) Deringer, Art, 10 VO Nr. 17 Rdn. 10
(5) Art. 10 Nr. 6
(6) Deringer Art. 10 VO Nr. 17 Rdn. 8;
Gleiss - Hirsch Art. 10 VO Nr. 17 Rdn. 1

mit den Mitgliedstaaten" durchgeführt (1). Die Zusammenarbeit zwischen Kommission und Mitgliedstaat vollzieht sich in der Weise, daß den Mitgliedstaaten Abschriften der wichtigsten Schriftstücke übersandt werden (2).
Zwar verweisen die Sanktionsvorschriften (3) nicht auf diesen Teil des Art. 10. Das Verfahren, an dem die Mitgliedstaaten zu beteiligen sind, bildet jedoch das notwendige Vorspiel für die Verhängung von Sanktionen. Bereits in diesem Stadium können die Mitgliedstaatnn zu dem Sachverhalt in vollem Umfang Stellung nehmen.

Ähnlich ist das Verfahren in der VO Nr. 1017/68 betr. das Wettbewerbsrecht auf dem Transportsektor geregelt. Gemäß Art. 22 Abs. 3 und Art. 23 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 16 Abs. 3 bis 6 ist ein Beratender Ausschuß für Kartell- und Monopolfragen auf dem Gebiet des Verkehrs vor jeder Festsetzung eines Buß- oder Zwangsgeldes anzuhören. Das Verfahren ist ebenso gestaltet wie bei der VO Nr. 17.
Auch die Zusammenarbeit zwischen Kommission und Mitgliedstaaten, die "in enger und stetiger Verbindung" zu erfolgen hat, ist analog geregelt (4).

---

(1) Art. 20 Nr. 2 VO Nr. 17
(2) Art. 10 Abs. 1 VO Nr. 17
(3) Art. 15 und Art. 16 VO Nr. 17
(4) Art. 16 Abs. 1 und 2 VO Nr. 1017/68

3.2. Die Adressaten der Geldbußen und Zwangsgelder

Die Kommission der europäischen Gemeinschaften kann Geldbußen und Zwangsgelder nur gegen diejenigen Rechtsträger verhängen, die mit Sanktionen belegten Pflichten unterworfen sind.

3.2.1. Juristische Personen innerhalb der Gemeinschaften

3.2.1.1. EGKS - V

Die Zwangsmaßnahmen des EGKS-V richten sich gegen Unternehmen. Eine Bestimmung des Unternehmensbegriffes gibt Art. 80: Es fallen nur solche Unternehmen darunter, die innerhalb der Gemeinschaft eine Produktionstätigkeit auf dem Gebiete von Kohle und Stahl ausüben. Das Kriterium der Produktionstätigkeit ist dabei weit auszulegen. Es müssen darunter alle unternehmerischen Tätigkeiten zusammengefaßt werden, die vermöge ihres Zusammenhanges mit der Produktion von einem Rechtsträger in seinem rechtseinheitlichen Unternehmen wahrgenommen werden (1). Die Produktionstätigkeit umfaßt neben der Produktion im engeren Sinne bei Konzernen auch die Konzernleitung und den Verkauf. Bei Auseinanderfallen dieser drei Bereiche ist demnach für jeden einzelnen Bereich die Zuständigkeit zum EGKS-V begründet (2).

Eine Ausweitung der Zuständigkeit der Kommission der euopäischen Gemeinschaften enthält Art. 66 EGKS-V. Adressaten der hier vorgesehenen Geldbußen und Zwangsgelder können auch montanfremde Unternehmen sein.

---

(1) Ulmer, Unternehmensbegriff 1960 S. 140
(2) Ulmer aaO S. 137 f

3.2.1.2. EWG - V

Die Geldbußen und Zwangsgelder der EWG- VO Nr. 11 richten sich gegen Transportunternehmer (1). Diese können juristische und natürliche Personen sein.

Adressaten der Sanktionen des Wettbewerbsrechts sind Unternehmen und Unternehmensvereinigungen (2).
Der Begriff des Unternehmens ist im Vertrag nicht definiert. Da nicht nur die Mitgliedstaaten unter dem Begriff "Unternehmen" jeweils etwas anderes verstehen, sondern dieser Begriff auch in den einzelnen Rechtsgebieten - Steuerrecht, Handelsrecht, Arbeitsrecht - eine unterschiedliche Bedeutung hat, ist durch Auslegung zu ermitteln, welche Rechtspersonen unter die Art. 85 ff EWG-V fallen und daher mit Sanktionen belegt werden können.
Das Bundeskartellamt hat in den EWG-Konferenzen der Kartellsachverständigen den Unternehmensbegriff folgendermaßen umschrieben: "Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch ist Unternehmen jede nachhaltige, zielgerichtete selbständige Tätigkeit von Personen. Da der EWG-V den Wirtschaftsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zum Gegenstand hat und die Vorschriften für Unternehmen diesen Wirtschaftsverkehr gegen Wettbewerbsbeschränkungen schützen sollen, kommt als Unternehmen im Sinne dieser Vorschriften jede auf den Austausch von Wirtschaftsgütern (Waren und Leistungen) gerichtete Tätigkeit in Betracht, die sich nicht in der individuellen Deckung des persönlichen Bedarfs erschöpft. Unternehmen ist demnach, jede selbständige, nicht rein private und außerhalb des Erwerbslebens liegende Tätigkeit einer Person ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform und die Absicht der Gewinnerzielung" (3).

---

(1) Art. 17, 18 VO Nr. 17; Art. 22, 23 VO Nr. 1017/68
(2) Art. 15, 16 VO Nr. 17 Art. 22, 23 VO Nr. 1017/68
(3) BKartA, Tätigkeitsbericht für 1961 S. 61 Ziff. 2

Deringer (1) weist zu Recht darauf hin, daß diese Definition zu sehr auf die Tätigkeit abstellt und unberücksichtigt läßt, daß es vor allem auf den Rechtsträger ankommt (2).

Der Unternehmensbegriff setzt neben einer rechtlichen auch eine wirtschaftliche Selbständigkeit voraus. Bei Vereinbarungen von Tochtergesellschaften eines Konzernunternehmens ist daher im Einzelfall zu prüfen, inwieweit sie auf Weisungen des Konzernunternehmens gehandelt haben (3).

Nach Auffassung des EuGH (4) sind mehrer Tochtergesellschaften eines Konzernunternehmens mit verschiedener Rechtspersönlichkeit keine Unternehmen, auch wenn sie wirtschaftlich eine Einheit bilden.

Auch öffentliche Unternehmen sind Unternehmen im Sinne des Art. 85. Dies folgt aus Art. 90 (5). Die Rechtsform ist wie bei den privaten Unternehmen ohne Belang.

3.2.2. Natürliche Personen innerhalb der Gemeinschaften

3.2.2.1. EGKS - V

Ein Unternehmen im Sinne des Art. 80 EGKS-V muß nicht unbedingt eine juristische Person sein. Unter diesen Begriff fallen auch alle natürlichen Personen, soweit sie auf dem Gebiete von Kohle und Stahl eine Produktionstätigkeit betreiben (6). Auf die Möglichkeit, im Rahmen des Art. 66 Sanktionen

---

(1) Deringer Art. 85 Rdn. 6

(2) so auch Wohlfarth Art. 85 Anm. 1;
a.A. Thiesing in Groeben - Boeckh Anm. 15 zu Art. 85

(3) BKartA, Tätigkeitsbericht für 1961 S. 61 Ziff. 2;
Deringer Art. 85 Rdn. 13,14;
Baumbach - Hefermehl Anm. 1 zu § 1 GWB;
so auch Entscheidung der Hohen Behörde, ABl. 1960 S. 1089

(4) Rspr. GH VII, 109 ff

(5) ähnlich Art. 9 VO Nr. 1017/68

(6) Ulmer S. 44 f

gegen Montanfremde zu verhängen, wurde bereits hingewiesen; auch diese können natürliche Personen sein.

3.2.2.2. EWG - V

Die Sanktionen der VO Nr. 11 haben Transportunternehmer als Adressaten. Darunter können auch natürliche Personen fallen.

Für die Art. 85 ff EWG-V ist ebenfalls die Rechtsform der Unternehmen ohne Belang. Daher sind auch Unternehmen mit der Rechtsform einer natürlichen Person diesen Vorschriften unterworfen. Die EWG-Wettbewerbsregeln erstrecken sich sogar auf freie, selbständige Handelsvertreter (1).
Ob auch sogenannte "Ein - Mann - Betriebe" darunter fallen, ist bestritten (2). Das gleiche gilt für die Ausübung freier Berufe als Unternehmen (3).

Nicht unter den Unternehmensbegriff fallen unselbständige (4) und nur der persönlichen Bedarfsdeckung dienende Tätigkeiten (5).

Verbände sind keine Unternehmen, soweit ihre Tätigkeit nicht auf gewerbliche Leistung gerichtet ist und sie sich auf die Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder beschränken. Anderes gilt, wenn sie wirtschaftlich tätig werden (6).

3.2.3. Unternehmensvereinigungen

Adressaten der Wettbewerbsbestimmungen im EWG-Kartellrecht sind neben den Unternehmen auch die Unternehmensvereinigungen

---

(1) Deringer aaO Rdn 10
(2) dafür: Deringer aaO Rdn. 10;
(3) Gleiss - Hirsch Art. 85 Rdn. 33
BKartA Jahresbericht für 1961 S. 61;
umfangreiche Literatur bei Deringer aaO Rdn. 11
(4) Deringer aaO Rdn. 12; v. Gamm S. 22
(5) Deringer aaO Rdn. 12
(6) Gleiss - Hirsch aaO Rdn. 6

Der Begriff einer Unternehmensvereinigung ist im Vertrag nicht näher bestimmt. Zu verstehen ist darunter eine gesellschaftsrechtliche oder vereinsrechtliche korporative Vereinigung zweier oder mehrerer Unternehmen (1). Es wird sich meist um Verbände oder Kartelle handeln. Im Einzelfall kann auch ein Dachverband darunter fallen, der einen wettbewerbsbeschränkenden Beschluß faßt (2).

3.2.4. Juristische und natürliche Personen außerhalb der Gemeinschaft

Es unterliegt keinem Zweifel, daß die Rechtsnormen der europäischen Gemeinschaften innerhalb des Gebiets der Gemeinschaften für alle diesem Territorium zugehörigen Rechtssubjekte Geltung beanspruchen. Dies ist der Regelfall, der bisher Gegenstand der Untersuchung war.
Ob das Gemeinschaftsrecht auch auf Unternehmen mit Sitz in Drittstaaten Anwendung findet und ob gegen solche Unternehmen auch Geldbußen und Zwangsgelder verhängt werden können, ist nicht zweifelsfrei. Es gibt keine Vorschrift, die unmittelbar etwas darüber sagt, wieweit der räumliche Anwendungsbereich der Buß- und Zwangsgeldvorschriften reicht. Auch besteht die Möglichkeit, daß völkerrechtliche Schranken die uneingeschränkte Anwendbarkeit dieser Vorschriften gegen Unternehmen mit Sitz in Drittstaaten nicht gestatteten. Im folgenden soll auf diese Fragen kurz eingegangen werden.

3.2.4.1. EGKS- V

Adressaten der Geldußen und Zwangsgelder in der EGKS sind nur Unternehmen (3). Eine Bestimmung dieses Begriffs gibt

---

(1) Gleiss - Hirsch Art. 85 Rdn. 8;
Baumbach - Hefermehl Rdn. 14 § 11 GWB

(2) Gleiss - Hirsch aaO Rdn. 8

(3) mit Ausnahme des Art. 66

Art. 80: Unternehmen im Sinne dieses Vertrages sind nur solche, die im Gebiet der EGKS eine Produktionstätigkeit oder eine gewerbsmäßige Vertriebstätigkeit ausüben. Nur gegen diese können Sanktionen verhängt werden. Damit sind Sanktionen gegen Unternehmen mit Sitz außerhalb der Gemeinschaft nur zulässig, wenn diese im Montaninland eine entsprechende Tätigkeit entfalten, auch wenn der Inlandsbetrieb rechtlich unselbständig ist (1). Darüber hinaus scheiden Sanktionen gegenüber Ausländern aus.

Eine Ausnahme bilden nur die Sanktionen des Art. 66 § 6. Diese können sich nach dem Wortlaut auch gegen Unternehmen, die nicht unter Art. 80 fallen (2), und andere natürliche oder juristische Personen richten. Dieser Ausnahmetatbestand wird bestätigt durch eine Ausdehnung des Klagerechts auf diese Personen (3).

In Art. 65 befindet sich kein weiterer Ausnahmetatbestand. Man könnte daran denken, weil sich in § 1 dieses Artikels das Verbot auf alle verabredeten Praktiken bezieht, ganz gleich von wem. Ein Blick auf § 5 zeigt aber, daß mit Sanktionen nur die zu § 1 in Widerspruch stehenden Praktiken von Unternehmen bedroht sind. Daher hält auch Seidl-Hohenveldern (4) in Anschluß an das Landgericht Stuttgart (5) die Fassung des § 1 für ein Redaktionsversehen.

Abgesehen von der Ausnahme des Art. 66 § 6 steht also der EGKS-V auf dem Boden des Personalitätsprinzips. Das Verhalten der Montanunternehmen ist aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit (Sitz) dem Recht der Gemeinschaft unterstellt.

---

(1) Ulmer aaO S. 73;
a.A. Reuter, CECA Nr. 212;
Ballerstedt, Übernationale und nationale Marktordnung, Tübingen 1955, S. 13

(2) Art. 66 § 1

(3) Art. 66 § 6 Abs. 2

(4) AWD 1960, S. 225 ff, 229

(5) Urteil vom 10.8.1953 - WuW 1954 S. 140, 142

3.2.4.2. EWG - V

Besonders aktuell ist die Frage der "extraterritorialen" Anwendung des EWG-Wettbewerbsrechts durch das Teerfarbenverfahren geworden, das mit dem Urteil des EuGH vom 14.7.1972 (1) abgeschlossen wurde. Der EuGH hat hier entschieden, daß Art. 85 Abs. 1 EWG-V auch auf Unternehmen mit Sitz in Drittstaaten anwendbar ist, wenn diese die verbotenen Verhaltensweisen "unmittelbar innerhalb des gemeinsamen Marktes verwirklichen". Dabei ist das Verhalten der Tochtergesellschaften mit Sitz innerhalb der Gemeinschaft dem Verhalten der Muttergesellschaft mit Sitz außerhalb der Gemeinschaft zuzurechnen, wenn die Muttergesellschaft weisungsbefugt ist und von dieser Befugnis tatsächlich Gebrauch gemacht hat. Die Kommission ist "zuständig", unmittelbar gegen die Muttergesellschaft vorzugehen und eine Geldbuße zu verhängen. Die nach den Verordnungen Nr. 17 und Nr. 99/63 erforderliche Mitteilung der Beschwerde (notification) kann durch Postzustellung an die Adresse der Muttergesellschaft erfolgen. Die Bekanntmachung des Bußgeldbescheides (Art. 191 Abs. 2) und Vollstreckung kann gegenüber der Tochtergesellschaft erfolgen. Der Gerichtshof hat offengelassen, ob es für die Anwendbarkeit des EWG-Wettbewerbsrechts bereits ausreicht, wenn die mit Geldbuße bedrohten Handlungen außerhalb der Gemeinschaft begangen werden und sich lediglich innerhalb der Gemeinschaft auswirken. Er hat hervorgehoben, daß mit Geldbuße bewehrte Handlungen selbst auf dem gemeinsamen Markt vorgenommen wurden.

Nach diesem Urteil bleiben noch viele Fragen der Anwendung des Wettbewerbverbots auf Unternehmen mit Sitz in Dritt-

---

(1) Rechtssachen 48/69, 49/69 und 51/69 (AWD 1972, S. 470)

staaten offen. Es würde den Rahmen dieser Arbeit überschreiten, die gesamte Problematik, und zwar die Fragen der sich aus der europäischen internationalen Zuständigkeit, dem Völkerrecht, den Vorschriften des Vertrages und der Durchsetzbarkeit der Sanktionsentscheidungen ergebenden Grenzen der Anwendung des EWG-Wettbewerbsrechts, aufzuzeigen. Der Verfasser muß sich deshalb auf eine Verweisung der wichtigsten Literaturquellen beschränken (1).

---

(1) Allgemein zur extraterritorialen Wirkung des Gemeinschaftsrechts:
Hug, Die Anwendbarkeit der kartellrechtlichen Bestimmungen des Montanvertrages und des EWG-V auf in Nichtmitgliedstaaten veranlaßte Beschränkungen des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt, in:
Kartelle und Monopols im Modernen Recht, Band 2, Karlsruhe 1961 S. 603 ff, 604;
Homburger - Jenny, Internationalrechtliche Aspekte des EWG-Wettbewerbsrechts, Bern 1966;
Graupner, Die Bedeutung der Wettbewerbsregeln des EWG-V für Unternehmen in Ländern außerhalb der EWG, AWD 1963, S. 1 ff;
v. Stoephasius, Anwendung des Europäischen Kartellrechts auf Unternehmen mit Sitz in Drittstaaten, Diss. Göttingen 1971;
Frisinger, Die Anwendung des EWG-Wettbewerbsrechts auf Unternehmen mit Sitz in Drittstaaten, AWD 1972, 553;
Stoufflet, La compétence extraterritoriale de la concurrence de la CEE, J.D.I. 1971, 487;

zur internationalen Zuständigkeit:
Neumeyer, Internationales Verwaltungsrecht, Bd. IV, Zürich 1936, S. 472 ff;
Mathies, Die deutsche internationale Zuständigkeit S. 30;
Vogel, Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm, 1965;

zur völkerrechtlichen Zulässigkeit:
Seidl - Hohenveldern, Kartellbekämpfung im Gemeinsamen Markt und das Völkerrecht, AWD 1960, S. 225 ff;
Seidl - Hohenveldern, Völkerrechtliche Grenzen bei der Anwendung des Kartellrechts, AWD 1971, S. 53;
Hermanns, Völkerrechtliche Grenzen für die Anwendung kartellrechtlicher Verbotsnormen, Köln, Berlin, Bonn, München 1969 mit weiteren Angaben;
Rehbinder, Extraterritoriale Wirkungen des deutschen Kartellrechts, Baden - Baden 1965;
Schwartz, Deutsches Internationales Kartellrecht, Köln Berlin, Bonn, München 1962

Nicht erörtert wurde bisher die Frage der extraterritorialen Anwendung des Transportrechts und die Zulässigkeit der Verhängung von Geldbußen und Zwangsgeldern gegen Transportunternehmer mit Sitz außerhalb der Gemeinschaft. Das Diskriminierungsverbot des Art. 79 Abs. 1 gilt für alle Beförderungen innerhalb der Gemeinschaft. Es findet nur keine Anwendung auf den Transit über das Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten im Verkehr zwischen Drittländern, da entweder das Herkunftsland oder das Bestimmungsland ein Mitgliedstaat sein muß (1). Da Art. 79 Abs. 1 nicht auf die Staatsangehörigkeit, sondern auf das Herkunfts- und Bestimmungsland der Waren abstellt, erstreckt sich das Diskriminierungsverbot auch auf ausländische Transportunternehmen.

Das Diskriminierungsverbot des Art. 79 Abs. 1 dient dem Schutz des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft (2). Dieses Rechtsgut kann nur wirksam geschützt werden, wenn alle Teilnehmer am Güterverkehr der Gemeinschaft von dem Verbot erfaßt werden. Das gilt auch für Transportunternehmer aus Drittländern. Es liegt auf der Hand, daß sie sonst Diskriminierungen der bezeichneten Art vornehmen könnten und dadurch das Rechtsgut des freien Warenverkehrs in der Gemeinschaft gefährdet wäre. Daher ist bei teleologischer Auslegung der Verkehrsbestimmungen eine Erstreckung auf Verkehrsunternehmen in Drittstaaten unbedingt erforderlich. In entsprechender Auslegung der Teerfarben-Urteile (3) ist ohne Belang, ob die diskriminierende Handlung - Vereinbarung unterschiedlicher Fracht- und Beförderungsbedingungen - innerhalb oder außerhalb des gemeinsamen Marktes vorgenommen wurde. Entscheidend ist vielmehr - und so ist der Wortlaut des Art. 79 Abs. 1 -, daß die unterschiedlichen Bedingungen in der Gemeinschaft angewendet wurden, d. h. daß sie bei Transporten im Gebiet der Gemeinschaften zugrundegelegt wurden.

---

(1) Stabenow in Groeben - Boeckh Art. 79 Anm. 8
(2) Stabenow in Groeben - Boeckh Art. 79 Anm. 1
(3) unten S. 95

Offen bleibt nunmehr noch die Frage, ob gegen Unternehmen mit Sitz in Drittstaaten auch Sanktionen verhängt werden können, weil sie von der Kommission geforderte Auskünfte überhaupt nicht, nicht fristgemäß oder wissentlich falsch abgegeben haben (1). Zwangsmaßnahmen wegen Auskunftsvorschriften können nur eingeleitet werden, wenn die ausländischen Unternehmen einer Auskunftspflicht unterliegen. Die Auskunftspflicht ist für die Gebiete des Wettbewerbs und des Verkehrs auch für ausländische Unternehmen zu bejahen. Die in diesen Gebieten aktiven Unternehmen aus Drittstaaten nehmen wie die innerhalb der Gemeinschaft ansässigen Unternehmen am Wirtschaftsgeschehen der Gemeinschaft teil und genießen deren Vorteile. Sie müssen sich daher auch den Vorschriften unterwerfen, die ihnen Pflichten auferlegen (2). Wollte man dies nicht annehmen, so wären die übrigen Sanktionen meist ein stumpfes Schwert, da die Kommission oft in Beweisschwierigkeiten kommen könnte. Hug meint, das Einholen von Auskünften müsse auf Personen beschränkt werden, "über welche kraft Wohnsitzes oder Aufenthaltes die Hoheit der EGKS begründet ist" (3). Hug verwechselt die Auskunftspflicht mit der Erzwingbarkeit von Auskünften. Im folgenden Satz geht Hug übrigens von der hier vertretenen Auffassung aus: Lediglich die Vollstreckung solcher Geldbußen sei auf das inländische Hoheitsgebiet beschränkt. Sanktionen wegen der Nachprüfungsvorschriften kommen gegenüber Unternehmen mit Sitz außerhalb der Gemeinschaft nicht zur Anwendung (4), da diese Vorschriften sich ausdrücklich auf Unternehmen in den Mitgliedstaaten beziehen. Aus der ausdrücklichen Einschränkung kann ebenfalls auf die Erstreckung der übrigen Sanktionvorschriften auf Unternehmen mit Sitz in einem Drittstaat geschlossen werden.

---

(1) Art. 17 VO Nr. 11; Art. 11, 15, 16 VO Nr. 17; Art. 19, 22, 23 VO Nr. 1017/68

(2) so auch Rehbinder aaO S. 383 für Auskünfte nach dem GWB; anders für die EWG Hanebuth aaO S. 342

(3) Hug aaO S. 633

(4) Art. 13,14,15 Abs. 1 Ziff. c, 16 Abs. 1 Ziff. d VO Nr. 17 Art. 21, 22 Abs. 1 Ziff. c, 22 Abs. 1 Ziff. d VO Nr. 1017/68

3.3. V e r f a h r e n

Eine so weitgehende Befugnis wie die der Festsetzung von Geldbußen und Zwangsgeldern muß mit speziellen Garantien für die Betroffenen abgesichert sein (1). Deren Interessen sind geschützt durch die Ausgestaltung eines besonderen Verfahrens mit der Mitwirkung anderer gemeinschaftlicher oder nationaler Organe sowie der Einräumung des rechtlichen Gehörs und eines besonderen Rechtsschutzes vor dem EuGH.

3.3.1. Rechtliches Gehör der Betroffenen

Den Betroffenen wird vor der Verhängung aller im Recht der europäischen Gemeinschaften vorgesehenen Geldbußen und Zwangsgelder das rechtliche Gehör gewährt.

3.3.1.1. EGKS - V

Nach dem EGKS-V hat die Kommission der europäischen Gemeinschaften den Betroffenen vor Festsetzung der finanziellen Sanktionen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (2). Dieses Recht der Beteiligten schließt ein, daß die Kommission bei ihrer Entscheidung die von ihnen vorgebrachten Gründe abwägt. Sie ist aber - so der Gerichtshof (3) - nicht gehalten, in der Begründung ihrer Entscheidung darzulegen, weshalb sie die Stellungnahme der Beteiligten nicht berücksichtigt. Sie sollte sich aber nur dann nicht mit der Gegendarstellung der Betroffenen auseinandersetzen, wenn diese für den Sachverhalt offensichtlich unerheblich ist. Gerade ein Bußgeldbescheid bedarf einer besonderen Begründung.

---

(1) Delvaux, La Cour de Justice de la CECA, 1956, S. 35

(2) Art. 36 Abs. 1 EGKS-V: la H.A.,"doit mettre l'intéressé en mesure de présenter ses observations"

(3) Rspr. GH XI, 241 ff, 260

3.3.1.2. EWG - V

Vor Verhängung der Geldbußen im Transportrecht ist die Kommission verpflichtet, dem betroffenen Unternehmen eine Mitteilung ("noti-fication") über die vorhergesehenen Maßnahmen zuzustellen (1). Das Recht auf Gehör gewährt Art. 25:
Vor Erlaß einer Entscheidung und vor Verhängung einer Sanktion aufgrund des Art. 18 VO Nr. 11 hört die Kommission den Betroffenen oder dessen Beauftragten an; sie kann einen ihrer Bediensteten zur Entgegennahme der entsprechenden Erklärung ermächtigen. Aus dem Wortlaut dieser Vorschrift muß geschlossen werden, daß ein rechtliches Gehör bei Sanktionen wegen Verletzung der Auskunftspflicht nicht stattfindet. Verfahrensvorschriften über die Anhörung fehlen, obwohl die Kommission gemäß Art. 26 VO Nr. 11 beauftragt ist, "die zur Durchführung dieser Verordnung erforderlichen Ausführungsvorschriften zu erlassen".

Ausführlicher ist das Anhörungsrecht der Beteiligten im Wettbewerbsrecht geregelt.
Vor allen Entscheidungen - auch über die Verhängung von Geldbußen und Zwangsgeldern - hat die Kommission den betroffenen und interessierten Dritten Gelegenheit zu geben, sich zu den von ihr in Betracht gezogenen Beschwerdepunkten zu äußern (2).

Die Kommission hat die Ausgestaltung des rechtlichen Gehörs hinsichtlich der VO Nr. 17 in der VO Nr. 99 (3), der sog. "Anhörungsverordnung", und hinsichtlich der VO Nr. 1017/68 in der VO Nr. 1630/69 (4) näher geregelt, wozu sie durch Art. 24 VO Nr. 17 bzw. Art. 29 VO Nr. 1017/68 vom Rat ermächtigt war.

---

(1) Art. 20 VO Nr. 11
Art. 17 VO Nr. 11

(2) Art. 19 VO Nr. 17;
Art. 26 VO Nr. 1017/68

(3) vom 25.7.1963, ABl. vom 20.8.1963 S. 2268 ff

(4) vom 8.8.1969, ABl. vom 21.8.1969 S. 11 ff

Nach diesen Verordnungen teilt die Kommission den betroffenen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen die in Betracht gezogenen Beschwerdepunkte schriftlich mit bzw. veröffentlicht sie im Amtsblatt der Gemeinschaften (1) (2). Die Kommission der europäischen Gemeinschaften darf wegen eines Beschwerdepunktes, zu dem Stellung zu nehmen sie dem Betroffenen keine Gelegenheit gegeben hat, keine Bußen und Zwangsgelder verhängen (3). Deringer (4) sieht hierin die zentrale Vorschrift des gesamten Anhörungsverfahrens.

In der Mitteilung räumt die Kommission dem Betroffenen eine Frist zur Stellungnahme ein (5). Da die Betroffenen sich umfassend zu den Beschwerdepunkten äußern sollen, ist es erforderlich, daß die Kommission nicht nur reine Tatsachen mitteilt, sondern auch begründet, weshalb sie diese Tatsachen als nachteilig für die Betroffenen ansieht (6).

Das Verfahren ist grundsätzlich schriftlich (7). Die Betroffenen nehmen zu den Vorwürfen der Kommission schriftlich Stellung. Zum Nachweis der vorgetragenen Tatsachen können sie auch Unterlagen beifügen und Zeugen benennen (8). Die Kommission ist aber nicht verpflichtet, angebotene Beweise zu verwerten, etwa vorgeschlagene Zeugen zu vernehmen (9).

---

(1) Art. 2 Abs. 1 und 2 VO Nr. 99; Art. 2 Abs. 1 und 2 VO Nr. 1630/69

(2) Kleinmann Zur Geheimhaltungspflicht der Europäischen Kommission, DB 1971, 661 ff, weist darauf hin,daß die Kommission bei der allgemeinen Veröffentlichung der Beschwerdepunkte den Grundsatz der Geheimhaltung, der sich aus Art. 20 Abs. 2 VO Nr. 17 ergibt, zu beachten hat.

(3) Art. 2 Abs. 3, Art. 4 VO Nr. 99;
Art. 2 Abs. 3 VO Nr. 1630/69

(4) Art. 19 VO Nr. 17 Rdn. 6

(5) Art. 2 Abs. 4 VO Nr. 99; Art. 2 Abs. 4 VO Nr. 1630/69

(6) Gleiss - Hirsch Art. 2 Rdn. 2 VO Nr. 99;
Deringer Art. 19 Rdn. 6 VO Nr. 17

(7) Art. 3 VO Nr. 99; Art. 3 VO Nr. 1630/69

(8) Art. 3 Abs. 3 VO Nr. 99; Art. 3 Abs. 3 VO Nr. 1630/69

(9) Gleiss - Hirsch Art. 3 VO Nr. 99 Rdn. 5

Soweit die Kommission oder die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten es für erforderlich halten, können sie auch nichtbetroffene Dritte anhören (1). Es handelt sich um eine Anhörung von Amts wegen. Dritte können auch von sich aus ihre Anhörung beantragen, der stattzugeben ist, wenn ein "ausreichendes Interesse" glaubhaft gemacht wird (2).

Ein ausreichendes Interesse ist zu bejahen, wenn die Entscheidung der Kommission den Dritten in seiner rechtlichen und wirtschaftlichen Stellung beeinträchtigt. Für die Nachteile müssen konkrete Anhaltspunkte vorliegen (3). Bejaht die Kommission ein ausreichendes Interesse, so gibt sie den Dritten Gelegenheit, sich schriftlich innerhalb einer von ihr bestimmten Frist zu äußern (4).
Ausnahmsweise kann ein mündliches Verfahren stattfinden. Personen, gegen die die Kommission eine Geldbuße oder ein Zwangsgeld festsetzen will, steht dies zu, ohne daß sie ein ausreichendes Interesse nachweisen müssen (5). Die mündliche Anhörung ist schriftlich zu beantragen (6). Ohne schriftlichen Antrag ist ein mündliches Verfahren nach Art. 7 Abs. 1 VO Nr. 99 nicht zulässig. Die Kommission kann diesen Antrag aber anregen. Nach Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 99 bzw. Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 1630/69 kann die Kommission auch ohne schriftlichen Antrag eine mündliche Anhörung vornehmen. Diese Vorschriften beziehen sich wohl vor allem auf die Anhörung benannter Zeugen. Die mündliche Anhörung ist nicht öffentlich (7). Teilnehmer sind Beauftragte der Kommission, die die Anhörung durchführen, auf Wunsch jeweils ein Beamter eines Mitgliedstaates, die Betroffenen und ihre Vertreter (8). Die Betroffenen und ihre Vertreter werden einzeln

---

(1) Art. 19 Abs. 2 VO Nr. 17; Art. 26 VO Nr. 1017/68

(2) Art. 19 Abs. 2 VO Nr. 17;
Art. 26 Abs. 2 VO Nr. 1017/68

(3) Gleiss - Hirsch Art. 5 VO Nr. 99 Rdn. 2;
Deringer Art. 19 VO Nr. 17 Rdn. 19;
Tessin, AWD 1963 S. 233

(4) Art. 5 VO Nr. 99; Art. 5 VO Nr. 1630/69

(5) Art. 7 Abs. 1 VO Nr. 99; Art. 7 Abs. 1 VO Nr. 1630/69

(6) Art. 7 Abs. 1 VO Nr. 99; Art. 7 Abs. 1 VO Nr. 1630/69

(7) Art. 9 Abs. 3 VO Nr. 99; Art. 9 Abs. 3 VO Nr. 1630/69

(8) Art. 8,9 VO Nr. 99; Art. 8,9 VO Nr. 1630/69

oder in Anwesenheit der anderen Betroffenen gehört. Über die Anhörung wird ein Protokoll verfertigt, das von der angehörten Person zu genehmigen ist (1).

Auf der Grundlage dieser Anhörung erarbeitet die Kommission einen vorläufigen Entscheidungsvorschlag und legt diesen dem Beratenden Ausschuß für Kartell- und Monopolfragen zur Stellungnahme vor.

In der Präambel zu der VO Nr. 99 stellt die Kommission fest, daß es "erforderlich (sei), genau festzulegen, welche Rechte denjenigen zustehen, die angehört werden sollen". Um so verwunderlicher ist es, daß sie im Transportrecht hinsichtlich des Verfahrens der VO Nr. 11 keine näheren Bestimmungen über die Anhörung getroffen hat.

3.3.2. Geltung des Opportunitätsprinzips

Bei der Verhängung aller Bußen und Zwangsgelder gilt das Opportunitätsprinzip. Das ergibt sich aus dem Text der Verträge, in denen es jeweils heißt: Die Hohe Behörde bzw. die Kommission kann Geldbußen und Zwangsgelder verhängen (2). Das in der ursprünglichen Fassung des Art. 64 EGKS-V enthaltene Wort "soll" (3) ist durch "kann" (4) ersetzt worden (5). Eine Ausnahme vom Opportunitätsprinzip bildet allein der Fall des Art. 66 § 5 Abs. 1 EGKS-V, in dem die Genehmigung eines Zusammenschlusses von der Zahlung einer Geldbuße abhängig gemacht ist.

Durch die Geltung des Opportunitätsprinzips, das der Kommission der europäischen Gemeinschaften gestattet, trotz einer festgestellten Vertragsverletzung von Sanktionen abzusehen,

---

(1) Art. 9 Abs. 4 VO Nr. 99; Art. 9 Abs. 4 VO Nr. 1630/69

(2) "La Haute Autorité peut prononcer ... des amendes ... et des astreintes; la Commission peut ... prononcer ... une sanction ..."

(3) "doit"

(4) "peut"

(5) Mertens, Eine Betrachtung zum Diskriminierungsverbot .. Diss. Köln 1958 S. 66

stehen dieser auch noch minder gravierende Maßnahmen zur Verfügung. So hat die frühere Hohe Behörde, ohne daß dieses im Vertrag erwähnt ist, häufig durch einfachen Hinweis oder durch eine Verwarnung zu einem vertragskonformen Verhalten aufgefordert (1).

Der Spielraum der Kommission der europäischen Gemeinschaften bei der Verhängung von Bußen und Zwangsgeldern ist in den Verträgen nicht näher bestimmt. Sofern in dem Recht der Mitgliedstaaten der Verwaltungsbehörde die Festsetzung einer nicht-kriminellen Geldbuße eingeräumt ist, gilt jeweils der Opportunitätsgrundsatz. Man wird demgemäß bei der Bestimmung des der Kommission eingeräumten Ermessens auf das Recht der Mitgliedstaaten zurückgreifen können.

Nach deutschem Recht liegt die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im pflichtgemäßen Ermessen der Verfolgungsbehörde. Sie kann das Verfahren, solange es bei ihr anhängig ist, einstellen (2). Bei der Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens sind allein sachliche Umstände dafür maßgebend, ob, in welchem Umfange und wie eine Ordnungswidrigkeit verfolgt wird oder nicht (3). Das bedeutet, daß die Verfolgungsbehörde nicht willkürlich handeln darf und daß sie an den Grundsatz der Gleichmäßigkeit gebunden ist (4). Demnach darf sie bei Vorliegen gleicher Umstände nicht in einem Fall von der Verfolgung absehen und im anderen Fall eine Ordnungswidrigkeit festsetzen. Sachliche Umstände, die zu einer unterschiedlichen Würdigung führen können, sind die Bedeutung und die Auswirkung der Tat, der Grad der Vorwerfbarkeit, die Gefahr einer Wiederholung durch andere u.a. (5).

---

(1) 9. Gesamtbericht der Hohen Behörde, 1961, 188
(2) § 47 Abs. 1 OWiG
(3) Begründung zu § 38 Regierungsentwurf OWiG
(4) Göhler OWiG § 47 Anm. 2 A
(5) Göhler aaO

Auch im französischen Recht gilt der Opportunitätsgrundsatz bei der Verhängung von Verwaltungssanktionen. Der Ermessensspielraum wird hier allerdings weiter aufgefaßt als im deutschen Recht. Es herrscht hier ein Meinungsstreit über die Frage, ob der Ermessensspielraum der Verwaltung von den Gerichten kontrolliert werden kann. Die herrschende Lehre bejaht eine richterliche Kontrolle (1). Hiergegen wendet sich Mourgeon (2), der meint, Opportunität und richterliche Kontrolle schlössen einander aus (3).

In Italien orientiert sich das Ermessen (discrezionalità) an dem allgemeinen und spezifischen öffentlichen Interesse (4). Es kann gerichtlich nachgeprüft werden.

In Belgien muß das Verwaltungshandeln seinem Grunde, seinem Gegenstande und seinem Ziel nach von der Rechtsordnung getragen werden. Hierin liegt die Schranke des Ermessens (5).

Die Niederlande räumen der Verwaltung in den seltenen Fällen der Verhängung von Geldbußen ein dem deutschen Recht ähnliches pflichtgemäßes Ermessen ein (6).

Welcher Ermessensspielraum ist den europäischen Behörden bei der Festsetzung von Sanktionen einzuräumen?

Aus der Fassungsänderung bei der Entstehung des Vertrages für Art. 64 EGKS-V läßt sich wohl nichts herleiten. Da die Kommission der europäischen Gemeinschaften gemäß Art. 8 EGKS-V

---

(1) Auby et Drago, Traité du contentieux administratif, Bd. 3 1962 Nr. 1196 mit Lit.

(2) Mourgeon, La répression administrative, 1967 S. 304

(3) "les notions de contrôle et d'opportunité sont antinomiques"

(4) Sandulli, Manuale di diritto amministrativo, 1955, S. 234 f

(5) Cambier, Précis de Droit Administratif, Brüssel 1968 S. 260 ff

(6) Oostenbrinck, Administratieve Sancties S. 47, 76

"für die Erreichung der in diesem Vertrag festgelegten Ziele zu sorgen hat", muß sie bei allen ihren Entscheidungen das wohlerwogene Interesse der Gemeinschaft im Auge haben. Das bedeutet, daß der Ermessensrahmen der Kommission durch die Erreichung der Ziele der Gemeinschaften begrenzt ist. Der Umfang des von der französischen Lehre eingeräumten Ermessens steht der Kommission der europäischen Gemeinschaften schon wegen des in Art. 36 EGKS-V und Art. 172 EWG-V vorgesehenen gerichtlichen Verfahrens der vollen Ermessensnachprüfung nicht zu. Der Gerichtshof hat jedoch in einer Entscheidung (1) einen Ermessensspielraum der Kommission der europäischen Gemeinschaften bestätigt, der weiter als der des deutschen Rechts geht:
Sanktionen können verhängt werden, solange dies materiell gerechtfertigt sei, auch wenn die Kommission in vergleichbaren Fällen von einer Verhängung abgesehen habe.

---

(1) Rspr. GH IX, 704 ff, 741

3.3.3. Festsetzung

Geldbußen und Zwangsgelder werden durch Entscheidung der Kommission (Art. 14 EGKS-V; Art. 189 EWG-V) festgesetzt (1). Während der EGKS-V keinerlei Hinweis auf strukturelle Verfahrensunterschiede bei der Festsetzung von Geldbußen einerseits und Zwangsgeldern andererseits gibt, kann der Vorschrift des Art. 16 Abs. 2 VO Nr. 17 über die Festsetzung von Zwangsgeld immerhin entnommen werden, daß es hier zwei Stufen der Festsetzung gibt.

3.3.3.1. Geldbuße

Bei der Geldbuße ist eine allgemeine Androhung durch Rechtssatz erforderlich und ausreichend (2). Sie entspricht dem Rechtscharakter der Geldbuße als Ahndungsmittel für eine in der Vergangenheit liegende Zuwiderhandlung. Die "Festsetzung", von der in den Bußgeldvorschriften die Rede ist, stellt daher bereits die endgültige Verhängung der Geldbuße dar. In den Fällen des Art. 15 Abs. 1 Buchst. b und c VO Nr. 17 gilt etwas Besonderes. Vor Festsetzung einer Geldbuße hat die Kommission das betreffende Unternehmen auf die Möglichkeit der Verhängung von Geldbußen hinzuweisen. In dieser Abmahnung wird man eine individuelle Androhung einer Geldbuße sehen können.

3.3.3.1. Zwangsgeld

Bei der Verhängung des deutschen Zwangsgelds wird unter-

---

(1) zur Terminologie der einzelnen Verträge

(2) hierzu oben S. 45 ff ;
vgl. zu der Frage, daß die Kommission ohne konkrete Geldbußvorschrift eine Geldbuße nicht verhängen darf, Wohlfarth- Everling - Glaesner - Sprung, Art. 87 Anm. 3, die darin einen Rechtsgrundsatz sehen, der Gemeingut aller Mitgliedstaaten ist.

schieden zwischen der Androhung (1), die zumeist schriftlich zu erfolgen hat, und der Festsetzung (2). In der Androhung ist für die Erfüllung der Verpflichtung eine Frist zu bestimmen, innerhalb der der Vollzug einer bestimmten Handlung dem Pflichtigen billigerweise zugemutet werden kann (3). Die Androhung kann mit dem Verwaltungsakt verbunden werden, durch den die Handlung, Duldung oder Unterlassung den Pflichtigen aufgegeben wird (4). Wird die Verpflichtung innerhalb der Frist, die in der Androhung bestimmt ist, nicht erfüllt, so setzt die Vollzugsbehörde das Zwangsmittel fest. Bei der Festsetzung handelt es sich um einen neuen vollziehbaren Akt, der gleichzeitig Titel des Beitreibungsverfahrens ist.

Bei den beiden im französischen Verwaltungsrecht bekannten Zwangsgeldern (5) hat der Gesetzgeber das Verfahren der

---

(1) § 13 Abs. 1 VerwVollstrG; § 57 Abs. 2 BRAO; § 202 AO;
das Erfordernis einer individuellen Androhung des Zwangsgeldes war im deutschen Recht nicht unbestritten.
Die Fassung des § 33 PVG von 1931 gab Anlaß zu einer Auseinandersetzung über diese Frage. Vergl. Paira, Das Zwangsgeld im preußischen PVG und die Frage seiner Rechtsbeständigkeit, Diss. Jena 1934, S. 38 f v. S. 82 ff;
Jellinek aaO S. 336 f sieht in der Androhung des Zwangsgeldes das entscheidende Kriterium zur Unterscheidung von Geldbußen.

(2) § 14 VerwVollstrG

(3) § 13 Abs. 1 VerwVollstrG

(4) § 13 Abs. 2 VerwVollstrG

(5) vgl. S. 24 ff

Festsetzung nicht näher geregelt. Auch bei der "sanction civile" gibt es kein von der Rechtsprechung genau festgelegtes Verfahren. Man wird aber auch zwischen den beiden Stufen der Androhung ("ursprüngliche Festsetzung") und Festsetzung ("endgültige Festsetzung") unterscheiden können. Der Richter verurteilt den Schuldner in der Regel bereits im Urteil, an den Gläubiger eine bestimmte Summe Geldes pro Tag, Woche oder Monat zu zahlen, in dem er eine bestimmte vertretbare Handlung nicht vornimmt (1). Im Falle der Zuwiderhandlung setzt der Richter die "astreinte" fest. Beide Akte, die "vorläufige" Festsetzung und die "endgültige Festsetzung", fallen also zeitlich auseinander.

Dieser Mechanismus ist auch in Art. 16 Abs. 2 VO Nr. 17 erkennbar. Es wird unterschieden zwischen der "ursprünglichen" Festsetzung, die der Androhung eines Zwangsgelds in deutschem Recht entspricht, und der endgültigen Festsetzung in dem Falle, daß das Unternehmen der Verpflichtung nicht nachgekommen ist, zu deren Erfüllung das Zwangsgeld festgesetzt worden war. Die Entscheidung, durch die ein Zwangsgeld endgültig festgesetzt wird, trifft zwei Aussagen. Einmal stellt sie fest, daß der Fall, für den ein Zwangsgeld angedroht wurde, eingetreten ist; dabei ist gleichzeitig festzustellen, wieviele Tage die Zuwiderhandlung gedauert hat, da die Höhe des Zwangsgeldes sich hiernach bestimmt (2). Ferner legt die Entscheidung die Zahlung eines Zwangsgeldes auf.

Eine individuelle Androhung des Zwangsgelds wird man auch für die Zwangsgeldvorschriften des EGKS-V, bei denen dies nicht besonders vorgesehen ist, für erforderlich halten müssen (3). Das Fehlen einer individuellen Androhung würde

---

(1) Colin - Capitant, Traité de Droit Civil, Band II, S. 522

(2) Deringer Art. 16 VO Nr. 17 Rdn. 2

(3) a.A. Jeschek, aaO S. 505

das Zwangsgeld seines Charakters als Beugemittel entkleiden.

Entscheidungen, durch die die Kommission Geldbußen oder Zwangsgelder verhängt, sind von ihr zu begründen (1) und den Adressaten bekannt zu geben (2).

Da mit der Wirksamkeit der Entscheidung eine Rechtsfrist zu laufen beginnt,ist eine förmliche Zustellung mit beurkundeter Übergabe der Entscheidung erforderlich.

3.3.4. Die Höhe der Geldbußen und Zwangsgelder

3.3.4.1. Die Höhe in den vertraglichen Vorschriften

Die Sanktionstatbestände sehen sämtlich einen Rahmen für die Höhe der Geldbußen und Zwangsgelder vor.

3.3.4.1.1. Geldbußen

In der Regel wird im Tatbestand nur der Höchstbetrag einer auszusprechenden Buße genannt. Ein Mindestbetrag ist nur im Falle des Art. 66 § 5 Abs. 1 EGKS-V (3) und im Falle des Art. 15 VO Nr. 17 vorgeschrieben, wo eine Geldbuße zumindest hundert Rechnungseinheiten betragen muß.

Die Höhe der Geldbußen wird nach der Absicht der Verträge meist nach dem Vorteil kalkuliert, der durch die Zuwiderhandlung entstanden ist. So sind u.a. Höchstbetrag der Bußen gemäß Art. 54 Abs. 5 EGKS-V die für die Durchführung des Programms unzulässigerweise ausgegebenen Beträge, für

---

(1) Art. 15 Abs. 1 EGKS-V; Art. 190 EWG-V

(2) Art. 15 Abs. 2 EGKS-V; Art. 191 Abs. 2 EWG-V

(3) "Der Betrag dieser Geldbuße (darf) nicht geringer sein als die Hälfte des in dem genannten Absatz vorgesehenen Höchstbetrages."

Bußen nach Art. 58 § 4 EGKS-V der Wert der unzulässigen Erzeugung, bei Zuwiderhandlungen gegen die Preisvorschriften die Höhe des doppelten Wertes der unzulässigen Verkäufe (1), unzulässigerweise erzielte Lohneinsparungen im Falle des Art. 68 § 6 EGKS-V und bei Diskriminierungen im Transportbereich des EWG-V der zwanzigfache Transportpreis, der durch das Diskriminierungsgeschäft erzielt wurde (2). Dieser Berechnungsmaßstab zeigt deutlich den Ordnungscharakter der Bußgeldvorschriften.

Im Falle des Auskunftsrechts ist eine Relation zu bestimmten Vorteilen nur schwer herzustellen, so daß hier eine Buße nach dem Jahresumsatz (3) bzw. in Rechnungseinheiten (4) berechnet wird. Im Kartellrecht sind beide Berechnungsprinzipien gemischt. Art. 65 § 5 EGKS-V berechnet den Höchstbetrag nach dem Umsatz der Erzeugnisse, die Gegenstand vertragswidriger Vereinbarungen waren, Art. 66 EGKS-V nach dem Wert der unzulässig erworbenen Vermögenswerte und Art. 15 VO Nr. 17 entweder absolut nach Rechnungseinheiten oder nach dem Jahresumsatz.

In den Fällen des EGKS-V, in denen der Umsatz als Grundlage für die Berechnung von Geldbußen - und ebenso von Zwangsgeldern - dient, ist nur der Umsatz in den der Zuständigkeit der EGKS unterstellten Erzeugnissen erheblich (5).

Die umsatzbezogene Buße könne sich im Falle des Art. 47 Abs. 3 EGKS-V, so meint Ulmer (6), wegen der "konkreten Betrachtungsweise", die der Sanktionsbefugnis zugrunde liegen müsse, nur nach dem Umsatz in den Erzeugnissen richten,

---

(1) Art. 64 EGKS-V
(2) Art. 18 VO Nr. 11
(3) Art. 47 Abs. 3 EGKS-V
(4) Art. 17 VO Nr. 11
(5) Art. 82 EGKS-V
(6) Ulmer, Der Unternehmensbegriff, S. 75

auf die sich die Auskunft der Kommission der europäischen Gemeinschaften jeweils beziehe. Dieser Auffassung kann man sich m.E. nicht anschließen, da diese Vorschrift im Gegensatz zu allen übrigen Sanktionstatbeständen des EGKS-V ohne Einschränkung auf den Umsatz abstellt (1) und nicht den Umsatz in dem betr. Sektor zur Berechnungsgrundlage macht. Daher ist hier Bußgeldrahmen der Montanumsatz des auskunftspflichtigen Unternehmens.
Das schließt aber nicht aus, daß die Kommission bei der Prüfung der Schwere des Verstoßes den Gegenstand der Auskunft berücksichtigen muß.
Eine Besonderheit bietet Art. 64 EGKS-V, wo im Wiederholungsfalle der Höchstbetrag verdoppelt wird.

3.3.4.1.2. Zwangsgelder

Die Zwangsgelder sind nach dem Tagesumsatz zu bemessen, in dem die Betroffenen ein bestimmtes Verhalten herbeiführen oder unterlassen (2), nach bestimmten Vorteilen (3) oder absolut (4). Im Falle des Art.66 § 5 Abs. 4 EGKS-V ist Anknüpfungspunkt der Wert bestimmter Vermögenswerte.
Zur Betonung des Beugecharakters der Zwangsgelder wäre es wünschenswert gewesen, bei allen Tatbeständen die zeitliche Relation zu betonen, also das Höchstmaß für einen Tag, eine Woche oder einen Monat anzugeben. Dadurch hätte die in die Zukunft weisende Wirkung des Zwangsgeldes stärker hervorgehoben werden können. Es ist verwirrend, wenn in Art. 68 § 6 EGKS-V Geldbußen und Zwangsgelder mit demselben Höchstbetrag nebeneinander genannt werden.

---

(1) so Hanebuth aaO S. 337
(2) Art. 47 Abs. 3; Art. 65 § 5 EGKS-V
(3) Art. 68 § 6 EGKS-V
(4) Art. 16 VO Nr. 17; Art. 17, 18 VO Nr. 11

3.3.4.2. Die Höhe im Einzelfall

Die Kommission der europäischen Gemeinschaften kann sich bei der Bemessung von Geldbußen und Zwangsgeldern nicht innerhalb des vorgeschriebenen Rahmens frei bewegen. Der EuGH hat in einer umfangreichen Judikatur (1) eine Reihe von Kriterien aufgestellt, die die Kommission bei der Bemessung jeweils zu berücksichtigen hat und die der Gerichtshof selbst gemäß Art. 36 EGKS-V bzw. Art. 172 EWG-V nachprüfen kann.

Grundlage für das Ausmaß der Geldbußen und Zwangsgelder ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zwischen dem Vorgehen der Gemeinschaftsbehörde und dem unerlaubten Verhalten eines Unternehmens. Diesen Grundsatz hat der EuGH in ständiger Rechtsprechung für anwendbar erklärt (2). So heißt es, nach einem allgemein anerkannten Rechtsgrundsatz müsse das Vorgehen der Hohen Behörde gegen ein unerlaubtes Verhalten der Unternehmen zu dessen Ausmaß in einem gewissen Verhältnis stehen (3), oder konkreter, die Hohe Behörde überschreite ihre Befugnisse, wenn sie die Lage in stärkerem Maße beeinträchtigt, als dies nach eingehender Prüfung der in Frage stehenden Interessen notwendig erscheine (4). Der Einzelfall muß demnach durch Abwägen aller Umstände entschieden werden, wobei die Zwangsmaßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Erfolg stehen muß.

Die Geldbußen und Zwangsgelder dienen dem Schutze eines

---

(1) Rspr. GH III, 189 ff, 202; Rspr. GH V, 431 ff, 444 f; Rspr. GH VIII, 581 ff, 617; Rspr. GH IX, 705 ff, 742; Rspr. GH XI, 241 ff, 263; Rspr. GH XIV, 391 ff,399, 416;

(2) Rspr. GH II, 302 ff, 311; Rspr. GH III, 189 ff, 202; Rspr. GH V, 471 ff, 495 f; Rspr. GH V 436, 441; Rspr. GH X, 204

(3) Rspr. GH II, 302, 311

(4) Rspr. GH V, 471 ff, 495 f

Rechtsgutes, also etwa dem Schutze des freien Wettbewerbs (1), des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft (2) oder der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (3). Der Gerichtshof hat anerkannt, daß die Bedeutung des verletzten Rechtsgutes maßgebend für die Bemessung ist. So stellt der Gerichtshof (4) fest, daß ein Verstoß gegen Diskriminierungsvorschriften schwerer wiege als ein bloßer Verstoß gegen die Veröffentlichungsvorschriften der Preise.
Daß den Rechtsgütern ein unterschiedlicher Rang beigemessen wird, ergibt sich bereits aus der jeweiligen Höhe des Sanktionsrahmens. Dies demonstriert zum Beispiel Art. 66 EGKS-V, wo sich für Verletzung der Auskunftspflicht bei Wettbewerbstatbeständen der Bußgeldrahmen bis zu 3 % des Wertes der unzulässig erworbenen oder zusammengefaßten Vermögenswerte erstreckt - bei der Auskunftspflicht außerhalb des Wettbewerbssektors sind es nur 1 % des Jahresumsatzes -, ein nicht genehmigter Zusammenschluß bereits zu einer Geldbuße von 10 % der erworbenen oder zusammengefaßten Vermögenswerte führen kann, der gleiche Rahmen für die Erschleichung der Genehmigung durch falsche Angaben gilt und sogar 15 % erhoben werden können gegen Unternehmen, die an der Herstellung der zu den Vorschriften des Art. 66 in Widerspruch stehenden Zusammenschlüsse beteiligt waren oder mitgewirkt haben. Eine entsprechende Staffelung kennt Art. 15 VO Nr. 17.

Da der Rahmen für die einzelnen in Frage kommenden Verstöße noch zu grob ist, muß die Kommission für den Einzelfall entscheiden, inwieweit eine Verletzung oder Gefährdung des Rechtsgutes eingetreten ist. Diese hängt nicht nur von der Art des Rechtsgutes ab, sondern auch von der Schwere des

---

(1) Art. 65 ff EGKS-V; Art. 85 ff EWG-V
(2) Art. 79 EWG-V
(3) Art. 68 EGKS-V
(4) Rspr. GH V, 445

Verstoßes und der Dauer der Zuwiderhandlung. Daher werden diese Kriterien als Bemessungsgrößen in Art. 15 Abs. 2 Unterabs. 2 VO Nr. 17 und Art. 66 § 6 Fall 2 EGKS-V erwähnt. Schwere des Verstoßes und Dauer der Zuwiderhandlung sind jedoch auch Faktoren für die Bemessung der Geldbuße in allen übrigen Fällen. Dies ergibt sich auch aus der Geltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Bezüglich der Schwere ist bei Verletzung der Auskunftspflicht zum Beispiel zu berücksichtigen, ob es sich in einer größeren Stellungnahme um ein geringfügiges Verschweigen oder um eine im ganzen wahrheitswidrige Auskunft handelt (2).

Auf dem Gebiete des Auskunftsrechts sollte sich die Schwere vor allem an dem wirtschaftlichen Vorteil des Auskunftgebers orientieren. Die Dauer spielt nur bei Tatbeständen eine Rolle, bei denen sie die Schwere des Verstoßes verschärft. Das ist im Auskunftsrecht nicht notwendigerweise der Fall.

Nach Auffassung des Gerichtshofs kann auch der Grad der Schuld bei der Bemessung der Geldbuße Berücksichtigung finden (3).

Ein weiterer Gesichtspunkt, der bei der Höhe der Geldbuße eine Rolle spielt, ist der ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteil des Zuwiderhandelnden gegenüber seinen Konkurrenten. Dies ergibt sich deutlich aus der Tatsache, daß gerade der durch die Zuwiderhandlung erlangte wirtschaftliche Vorteil Strafrahmen und Anhaltspunkt (4) für die Bemessung ist. In der Regel wird die wettbewerbliche Position Dritter durch den Verstoß eines Mitbewerbers etwa gegen die Kartellvorschriften oder das Diskriminierungsverbot des Art. 79 EWG-V behindert. Dies geschieht in zweierlei Art und Weise.

---

(1) Rspr. GH III, 189 ff, 202; GA Lagrange Rspr. GH III, 205 ff, 210; Rspr. GH V, 431 ff, 435, 444 ff; GA Lagrange Rspr. GH V, 447 ff, 451

(2) Hanebuth S. 348

(3) Rspr. GH III, 189 ff, 202

(4) Rspr. GH VIII, 581 ff, 670

Einmal erlangt der Zuwiderhandelnde einen Vorteil und gelangt zu Geschäftsabschlüssen, die er bei Einhaltung der Verbotsvorschriften nicht getätigt hätte. Daneben entgehen den Mitbewerbern aber auch Geschäftsabschlüsse, und sie erleiden dadurch einen Nachteil, der bei einem normalen Marktablauf nicht eingetreten wäre. Die Sanktionsvorschriften können den Zuwiderhandelnden seines Vorteils entheben. Der Nachteil der Mitbewerber dagegen kann von den Sanktionsvorschriften nicht gedeckt werden. Er könnte u.U. einen Schadensersatzanspruch gegen den Zuwiderhandelnden begründen (1). Es ist ein Ausfluß des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, wenn unter Berücksichtigung der Interessen der Mitbewerber der ungerechtfertigt erlangte Vorteil bei der Bemessung der Geldbuße berücksichtigt wird. Übergeordnete Gesichtspunkte verlangen aber, daß die Leistungsfähigkeit des Zuwiderhandelnden dabei nicht außer Acht gelassen wird (2).

Die Kommission muß sich in der Begründung ihrer Entscheidung besonders sorgfältig mit der Höhe auseinandersetzen, damit bei den Betroffenen nicht der Eindruck entsteht, daß die Buße willkürlich festgelegt wurde. Ein diesbezüglicher Begründungsmangel führt aber nicht zur Aufhebung der Entscheidung, da der Gerichtshof selbst wegen des Verfahrens der unbeschränkten Ermessensnachprüfung die Strafe in anderer Höhe festsetzen kann (3).

3.3.5. Nebeneinander von Geldbuße und Zwangsgeld

Geldbußen und Zwangsgelder dürfen wegen ihrer unterschiedlichen Wirkung (die Geldbuße wirkt in die Vergangenheit, das Zwangsgeld wirkt in die Zukunft) grundsätzlich nebeneinander verhängt werden, ohne daß dies gegen den Grundsatz

---

(1) siehe hierzu für das Kartellrecht: Eckhart Koch, Schadensersatz bei unerlaubten wettbewerbsbeschränkenden Handlungen nach deutschem und europäischem Recht

(2) Rspr. GH III, 189 ff, 202; Rspr. GH IX, 705 ff 737

(3) Rspr. GH VIII, 581 ff, 617

"ne bis in idem" verstößt (1). Gleichzeitig festgesetzte Geldbußen und Zwangsgelder haben nicht denselben Tatbestand zum Gegenstand.
Das illustriert folgender Sachverhalt:
Die Kommission droht unter Stellung einer Frist einem Unternehmen zur Abstellung einer nichtigen Kartellvereinbarung ein Zwangsgeld an. Nachdem das Unternehmen dieser Aufforderung bei Ablauf der Frist nicht nachgekommen ist, setzt die Kommission für den in der Vergangenheit liegenden Verstoß der nichtigen Kartellvereinbarung eine Geldbuße fest und fordert das Unternehmen gleichzeitig mit der Androhung eines weiteres Zwangsgeldes zur Abstellung der unzulässigen Vereinbarung auf. Die Geldbuße richtet sich gegen einen zurückliegenden materiellen Verstoß des Vertrages, während das Zwangsgeld Beugemittel ist, um die Abstellung - in der Zukunft - der verbotenen Vereinbarung durchzusetzen. In diesem Falle wird also nicht, wie es scheinen könnte, gleichzeitig eine Geldbuße und ein Zwangsgeld für denselben Sachverhalt verhängt (2).
Mitunter - nämlich in den Fällen der Art. 47 Abs. 3, Art 65 § 5 und Art. 68 § 6 EGKS-V sowie Art. 15, 16 EWG- VO Nr. 17 - sieht das Gemeinschaftsrecht die Anwendung von Geldbußen und Zwangsgeldern nebeneinander vor, ohne das Verhältnis beider Zwangsmittel näher abzugrenzen. Daraus kann freilich nicht geschlossen werden, daß der Kommission ein Wahlrecht zusteht, welche von beiden Sanktionen sie anordnet (3). Auch hier muß sie der unterschiedlichen Wirkung beider Sanktionen Rechnung zu tragen, d.h. das Zwangsgeld ist nur Durchsetzung eines zukünftigen Verhaltens anzudrohen, während

---

(1) Deringer Art. 3 VO Nr. 17 Rdn. 10 und Art. 15 VO Nr. 17 Rdn. 3; Jeschek aaO S. 505; Cerexhe in: Ganshof van der Meersch, aaO, Nr. 2109; Legros, pénétration du droit européen S. 31, N. 66; a.A. v. Gamm- v. Gamm, aaO S. 76

(2) Krawielicki S. 37;
Osterheld S. 28; a.A. Jeschek aaO S. 505

(3) so Krawielicki S. 37

die Festsetzung der Geldbuße der Ahndung eines in der Vergangenheit liegenden Verstoßes vorbehalten ist. Dies wird bestätigt durch Art. 47 Abs. 2 EGKS-V, wonach die Höhe des Zwangsgeldes nach dem durchschnittlichen Tagesumsatz für jeden Tag des Verzuges festzusetzen ist. Daraus ergibt sich, daß das Zwangsgeld dem Unternehmen einerseits die durch die Untätigkeit entstandenen Vorteile entziehen und es andererseits zur Erfüllung seiner Verpflichtungen anhalten soll. Diese Abgrenzung kann als allgemeingültige (1) Unterscheidung im Recht der europäischen Gemeinschaften (2) gelten.

3.3.6. Beweisfragen

Beweisregeln stellt der Vertrag nicht auf. Grundsätzlich wird man davon ausgehen können, daß die Kommission den Unternehmen einen Verstoß nachweisen muß. Durch den Art. 2 ihrer Entscheidung 30/53 vom 2.5.1953 (3) hat die damalige Hohe Behörde hier eine Besonderheit für die Preisvorschriften des Vertrages eingeführt, die praktisch zu Lasten der Unternehmen von der normalen Beweislast abweicht. Nach dieser Vorschrift sieht sie bei Anwendung von Preisen unter Abweichung der Preisliste den Beweis für ein nach Art. 60 Ziff. 1 EGKS-V verbotenes Verhalten als erbracht an und legt dem Unternehmen den Entlastungsbeweis dafür auf, daß die Abweichung keine diskriminierende Wirkung habe. Die Hohe Behörde hat hier also einen Anscheinsbeweis einge-

---

(1) Mühlenhöver in Groeben - Boeckh Art. 172 EWG-V Anm. 1

(2) EuGH Rspr, GH IX, 739;
dazu GA Roemer Rspr. GH IX, 762;
Schlochauer ArchVöR Band 3 S. 405 f;
Osterheld S. 28;
Jerusalem S. 30;
Breitner S. 28 f;
Bartels EuroWi 1961 S. 6;
Krawielicki S. 37

(3) zuletzt veröffentlicht in ABl. 1963 S. 2980

führt.

Hiergegen läßt sich sagen, daß es schon grundsätzlich bedenklich ist, wenn sich die Gemeinschaftsorgane durch Vermutungsgrundsätze ihrer Beweislast entziehen. Unzulässig dürfte aber in jedem Falle sein, daß die Vermutung die in Art. 60 Ziff. 1 Abs. 4 enthaltene Verpflichtung der Kommission umgeht, "die betroffenen Praktiken näher zu bezeichnen" (1).

---

(1) Ballerstedt S. 40 Anm. 57;
a.A. Mertens S. 75

3.4. Materielle Voraussetzungen

3.4.1. Objektive Zuwiderhandlung

Die Festsetzung von Geldbußen setzt zunächst voraus, daß objektiv eine Zuwiderhandlung gegen einen Bußgeldtatbestand vorliegt. Voraussetzung der Festsetzung eines Zwangsgeldes ist, daß eine in der Androhung gesetzte Frist zur Erfüllung der Verpflichtung fruchtlos verstrichen oder, soweit es sich um eine Unterlassungspflicht handelt, eine Zuwiderhandlung stattgefunden hat.

3.4.2. Verschulden

Setzen die Geldbußen und Zwangsgelder ein Verschulden voraus?

Die Frage des Verschuldens ist bei dem Zwangsgeld, das ein Beugemittel ist und den Zweck verfolgt, den Betroffenen zu einem zukünftigen ordnungsgemäßen Handeln anzuhalten, nicht relevant. Dadurch, daß der Festsetzung eine Androhung vorauszugehen hat und daß der Pflichtige die Möglichkeit zur Vornahme oder zum Unterlassen der gewünschten Handlung haben muß, wird eine Kenntnis aller Tatumstände und ein bewußtes Tun gegen die hoheitliche Aufforderung vorausgesetzt. Die Willensrichtung des Betroffenen ist daher i.d.R. mit dem Vorsatz kongruent. Wegen des Beugecharakters des Zwangsgeldes wird dennoch sowohl in der deutschen (1) als auch in der europarechtlichen Literatur (2) die Ansicht vertreten, daß ein Verschulden bei der Verhängung des Zwangsgeldes nicht erforderlich sei.

Etwas anderes gilt für die Geldbußen. Aus dem Wortlaut der Bußgeldtatbestände ergibt sich nicht eindeutig, ob ein Ver-

---

(1) Maunz, Die Verwaltung 1937 S. 316

(2) Jeschek aaO S. 510
Winkler aaO S. 27

schulden vorliegen muß. Einige Tatbestände treffen hier überhaupt keine Aussage (1). Bei den Vorschriften der VO Nr. 17 und der VO Nr. 1017/68 ist hingegen ausdrücklich vorgesehen, daß die Verletzung "vorsätzlich oder fahrlässig" zu erfolgen hat (2). Ein Verschulden setzt Art. 17, 2. Fall, VO Nr. 11 voraus, wenn die Unternehmen wissentlich (sciemment) falsche Auskünfte erteilt haben. Das gleiche gilt für Art. 65 § 5, 2. Fall, wo die Erschleichung einer Genehmigung durch vorsätzlich falsche oder entstellte Auskünfte unter Buße gestellt ist.

Roblot (3) vertritt die Ansicht, der Gebrauch des Verbums "violer" in Art. 58 § 4, Art. 59 § 7 und Art. 64 EGKS-V sowie des Wortes "se soustraire" in Art. 47 § 3, 1. Fall, und Art. 66 § 6, 1. Fall, EGKS-V in der allein verbindlichen französischen Fassung lasse auf das Erfordernis des Verschuldens schließen, denn diese Ausdrücke setzten voraus, daß das betreffende Unternehmen von dem Verbotstatbestand Kennnnis habe und in der Zuwiderhandlung ein positiver Wille zum Ausdruck komme.
Roblot verkennt den Inhalt des Wortes "violer" im französischen Recht. Diesem kommt ein ausschließlich objektiver Sinn zu (4). Auf die subjektive Seite der Verletzungshandlung kommt das bei "violer" nicht an. Diese ist im Zivilrecht bei der "violation d'un contrat" ebenfalls unerheblich.
Das Verb "se soustraire" kann nicht anders beurteilt werden. Es wird im Zivilrecht synonym mit "violer" gebraucht, ohne daß daraus auf ein Verschulden geschlossen wird.

---

(1) Art. 54 Abs. 6; Art. 65 § 5, 1. Fall; Art. 66 § 5u. 6, 2. - 4. Fall; Art. 68 § 6 EGKS-V; Art. 17, 1. Fall, EWG- VO Nr. 11

(2) Art. 15 Abs. 1 VO Nr. 17; Art. 22 Abs. 1 VO Nr. 1017/68

(3) Roblot aaO S. 48

(4) siehe hierzu Auby - Drago III S. 6; "La violation pourra être une violation positive, s'est-à-dire que l'objet même de l'acte peut être interdit par une règle de valeur supérieure".

Aus dem Gebrauch dieser Ausdrücke können demnach keine Schlüsse über das Erfordernis eines Verschuldens gezogen werden.

Kann man e contrario schließen, daß in den Fällen, in denen ein Verschulden nicht erwähnt ist, dieses auch nicht Voraussetzung zur Verhängung einer Geldbuße ist ?

Während im französischen Recht bei Wirtschaftstatbeständen eine sanction administrative selbst bei Fehlen einer leichten Fahrlässigkeit verhängt werden kann (1), sind im deutschen Recht Ordnungswidrigkeiten grundsätzlich bei vorsätzlichem Handeln, ausnahmsweise bei Fahrlässigkeit, mit Geldbuße bedroht (2). Das Bundesverfassungsgericht (3) hält sogar wegen "der allgemein anerkannten rechtsstaatlichen Prinzipien" eine schuldhafte, d. h. zumindest eine fahrlässige Zuwiderhandlung für erforderlich.
Daher wird von den meisten Autoren, zumeist deutscher Herkunft, an dem Erfordernis einer schuldhaften, zumindest fahrlässigen Begehung festgehalten (4).

Gegen diese Auffassung spricht die Vorschrift des Art. 66 § 5 Abs. 1 EGKS-V, die Judikatur des EuGH in seinem Urteil vom 21.12.1954 (5) und der Sinn und Zweck der Bußgeldbestimmungen in den Verträgen.

Art. 66 § 5 Abs. 1 bedroht nicht genehmigte Zusammenschlüsse mit einer Geldbuße und setzt für die Fälle einen bestimmten Mindestbetrag fest, "in denen eindeutig feststeht, daß die Zustimmung beantragt werden mußte".
Eine Buße kann demnach nach dieser Vorschrift auch verhängt werden, wenn die betreffenden Unternehmen und natürlichen Personen gutgläubig waren.

---

(1) Mourgeon aaO S. 341
(2) § 5 OWiG
(3) BVerfGE 7, S. 305 ff, 319
(4) in Jeschek aaO S. 508 f;
Zimmermann aaO S. 369;
Ehle aaO Art. 172 Anm. 7, Winkler aaO S. 87 f; anderer Ansicht ist allerdings Hanebuth aaO S. 347
(5) Rspr. GH I, 7 ff, 21

Auch der EuGH hält eine objektive Zuwiderhandlung für ausreichend. In seinem Urteil vom 21.12.1954 (1) geht er ohne nähere Begründung von der Befugnis der Hohen Behörde aus, auch bei gutgläubig begangener Diskriminierung die betreffenden Unternehmen mit einer Geldbuße gemäß Art. 64 EGKS-V zu belegen.

Dieses Ergebnis deckt sich auch mit dem Sinn und Zweck der Geldbußen. Sie sollen "für die Beachtung der Spielregeln" der Verträge sorgen (2); sie dienen also in erster Linie dem Schutz von Rechtsgütern wie der Wettbewerbsfreiheit (3), dem freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft (4) etc. Dies sei am Rechtsgut der Wettbewerbsfreiheit demonstriert.

Die Art. 85 ff EWG-V werden von der h.L. als kartellrechtliche Vorschriften aufgefaßt, die allein einen Institutionenschutz bezwecken und nicht auf einen Individualschutz gerichtet sind. Zur Begründung wird angeführt, diese Vorschriften dienten dem Schutz des Wirtschaftsverkehrs und Warenaustausches zwischen den Mitgliedstaaten. Im Rahmen dieses Zieles seien die Individuen nur als Allgemeinheit angesprochen (5). Der freie Wettbewerb sei auch nur als Institution ohne Beachtung der Individuen geschützt (6); diese Vorschriften verfolgen vor allem die Integration der Mitgliedstaaten, woraus sich ein Konflikt zu dem Schutz der Individuen ergeben könne (7).

---

(1) Rspr. GH I, 7 ff, 21

(2) GA Lagrange in Rspr. GH I, 37 ff, 58

(3) Art. 65 ff EGKS-V; Art. 85 ff EWG-V

(4) Art. 79 EWG-V

(5) Gleiss - Hirsch Art. 85 Rdn. 104, 105;
Kleemann aaO S. 59, 60

(6) Thiesing in Groeben - Boeckh, Vorbem. zu Art. 85 ff Anm. 9; v. Gamm aaO S. 33

(7) Kleemann aaO S. 60;
Spengler, in: Gemeinschaftskommentar, EWG-Erläuterungen Rdn. 79

Die These vom ausschließlichen Institutionenschutz hat zwar Auflockerungen erfahren (1). Das repressive Element des Individualschutzes steht aber, sofern man sein Vorhandensein im Wettbewerbsrecht in bestimmten Fällen bejaht, gegenüber dem Institutionenschutz im Hintergrund. Das präventive Element des Institutionenschutzes, das das Wettbewerbsrecht beherrscht, erfordert vor allem eine objektive Tatbestandsverwirklichung. Die Geldbußen sollen Zuwiderhandlungen verhindern und, falls diese bereits festgestellt wurden, die gestörte Wettbewerbsordnung auf schnellstem Wege wiederherstellen. Die subjektive Einstellung des Täters tritt daneben zurück (2).
Daher kann man, außer in den ausdrücklich anders geregelten Fällen, von jeder Form des Verschuldens absehen (3).

Im Rahmen des Opportunitätsprinzips ist das Ob und Wie des Verschuldens jedoch ein gewichtiger Grund für die Verhängung von Bußen. Kommission und Hohe Behörde haben bisher nur sehr vorsichtig von ihrer Befugnis Gebrauch gemacht und nur in besonders schwerwiegend gelagerten Fällen Geldbußen verhängt (4).

---

(1) Dem Diskriminierungs- und dem Boykottverbot wird u.a. von Thiesing aaO Rdn. 9 u. Wohlfarth - Everling - Glaesner - Sprung aaO Art. 8 Anm. 14 ein Individualschutz zugeschrieben; Koch, Schadensersatz ... S. 29 ff bejaht unter Hinweis auf das Grundig - Consten - Urteil - Rspr. GH XII, 370 ff- grundsätzlich den Individualschutz der Art. 85 ff

(2) Roblot S. 48 f;
Zimmermann S. 369;
so auch Vrij, Gesamtbericht, 6. internationaler Strafrechtskongreß, Rom 1953, über das allgemeine Wirtschafstrafrecht, R.I.D.P. 1953, S. 725 ff, 734

(3) so Roblot S. 48;
während Zimmermann S. 369, trotz der teleologischen Argumentation an der leichten Fahrlässigkeit festhält

(4) Zimmermann S. 364;
Vergl. auch 9. Gesamtbericht der Hohen Behörde, 1961, S. 188

Von Bedeutung ist die Frage des Verschuldens auch für die Höhe der Geldbuße (1). Dies ist an sich systemwidrig. Es ist zu erklären mit der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, bei dem Faktoren wie die innere Einstellung auch eine Rolle spielen. Aus diesem Grunde hat der EuGH bei der Prüfung der Höhe von Geldbußen jeweils die Frage der Schuld erörtert (2).

3.4.3. Irrtum

Die Behandlung des Irrtums (Tatsachenirrtum, Rechtsirrtum und Verbotsirrtum) ist in den europäischen Verträgen nicht geregelt, Naturgemäß kann der Irrtum nur da Berücksichtigung finden, wo es auf eine subjektive Einstellung des Zuwiderhandelnden ankommt. Deringer (3) möchte den entschuldbaren Verbotsirrtum als Entschuldigungsgrund angewendet wissen, während Kleemann (4) hierzu noch keine sichere Antwort zu geben vermag.
Jeschek meint, bei wissentlichen Zuwiderhandlungen sei auch das Bewußtsein der Rechtswidrigkeit zu fordern (5). Winkler (6) will bei Zugrundelegung der Schuldtheorie einen Irrtum nur berücksichtigen, wenn er nicht auf Fahrlässigkeit beruht.
Der Gerichtshof hat nur einmal zu der Frage des Rechtsirrtums Stellung genommen. In seinem Urteil vom 15.12.1963 (7) hat er nicht eindeutig zu erkennen gegeben, ob er einen Rechtsirrtum als strafmildernd oder strafvernichtend ansieht.

Um hier zu einer Lösung zu gelangen, ist auf das Recht der Mitgliedstaaten zurückgreifen.

---

(1) Zimmermann S. 369;
Roblot S. 49

(2) u.a. Rspr. GH III, 191 ff, 202; Rspr. GH V, 431 ff, 445

(3) Deringer Art. 15 VO Nr. 17 Rdn. 6

(4) Kleemann S. 80

(5) Jeschek S. 508

(6) Winkler aaO S. 89 f

(7) Rspr. GH IX, 705 ff, 742 f

In Deutschland bewirkt die Unkenntnis über das Vorhandensein von Tatumständen, die zum gesetzlichen Tatbestand gehören (Tatsachenirrtum und Rechtsirrtum), daß diese Umstände dem Täter nicht zugerechnet werden (1). Dies gilt bei fahrlässigen Delikten nur, wenn die Unkenntnis nicht auf Fahrlässigkeit beruht (2). Der Verbotsirrtum schließt ordnungswidriges Handeln nur dann aus, wenn er nicht vorwerfbar ist, d. h. wenn der Täter bei der Anwendung der erforderlichen Sorgfalt in der Lage gewesen wäre, das Unerlaubte seines Handelns zu erkennen (3).

In Frankreich hat der Tatsachenirrtum keine befreiende Wirkung (4). Die Verwaltungsbehörde kann hierin jedoch einen mildernden Umstand sehen (5). Der Verbotsirrtum hat keinesfalls befreiende Wirkung, sofern es sich um geschriebene Vorschriften handelt (6); in Abwesenheit schriftlicher Vorschriften handelt der Täter aber nicht unbedingt rechtswidrig, wenn er Grund zu der Annahme haben konnte, nicht fehlerhaft zu handeln (7).

Das italienische Recht regelt den Tatbestandsirrtum (Tat- und Rechtsirrtum) ähnlich wie das deutsche Recht. Art. 47 Abs. 1 codice penale sieht vor, daß der Tatbestandsirrtum die Strafbarkeit des Täters ausschließt. Nur bei Verbrechen findet der durch Fahrlässigkeit herbeigeführte Irrtum Berücksichtigung. Der Verbotsirrtum ist kein Entschuldigungsgrund.

In Belgien hat der Cour de Cassation die Regel aufgestellt, daß der Verbotsirrtum nicht nur im Strafrecht, sondern auch im kriminellen Wirtschaftsstrafrecht einen Entschuldigungsgrund darstellt, wenn er unvermeidlich war in Anbetracht

---

(1) § 6 Abs. 1 OWiG
(2) § 6 Abs. 2 OWiG
(3) § 6 Abs. 3 OWiG
(4) C.E. 18.10.1961, Wackenheim R.D.P. 1962 S. 172
(5) Mourgeon S. 425
(6) C.E. 7.10.1960, Moy, R. 523;
C.E. 9.2.1952, Delmas, R. 80
(7) C.E. 12.1.1959, Perrier, R. 73

der besonderen Umstände des Falles (1).

Der Tatbestandsirrtum findet also in Deutschland und Italien Berücksichtigung, während er in Frankreich keine befreiende Wirkung hat. Der Verbotsirrtum ist in Deutschland und Belgien Entschuldigungsgrund, wenn er nicht vorwerfbar ist. Was kann aus diesen Regelungen für das europäische Recht hergeleitet werden ?
Für das Wirtschaftsstrafrecht ist immer die Ansicht vertreten worden, daß der fluktuierende Charakter dieser Gesetzgebung die Geltung des Verbotsirrtums erforderlich macht. In der Regel wird gefordert, daß der Verbotsirrtum als Rechtfertigungsgrund anerkannt wird, sofern er unverschuldet ist (2). Zwar ist die Anzahl der Bußgeldtatbestände im Europarecht zur Zeit noch überschaubar. Es ist jedoch nicht sicher, daß dies auch so bleibt. Außerdem bestehen innerhalb der Bußgeldtatbestände eine Vielzahl ungeklärter Fragen.
Die Aufrechterhaltung des unentschuldbaren Verbotsirrtums bei den Tatbeständen, die ein Verschulden erfordern, ist daher sachlich gerechtfertigt. Dasselbe muß im Hinblick auf viele ungeklärte Fragen und uneinheitliche Begriffe auch für den Tatbestandsirrtum gelten.

3.4.4. Teilnahme

3.4.4.1. Mittäterschaft

Bei einigen Sanktionstatbeständen kommt eine Mittäterschaft begrifflich nicht in Frage. Zur Auskunft ist immer ein bestimmtes Unternehmen verpflichtet. Kommt es dieser Pflicht nicht oder unrichtig nach, so setzt es sich allein einer

---

(1) Cass. 10.7.1946, Fas. 1946 I S. 293;
Cass. 6.10.1952, Fas. 1953 I S. 39;
Constant, Manuel de droit pénal, Band 1, Nr. 454

(2) Gesamtbericht von Marc Ancel auf dem 5. internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in Brüssel, 1958 Band 2 S. 851 ff, 866; Beschlüsse desselben Kongresses, Rev. Sc. Crim. 1958 S. 925

Geldbuße oder einem Zwangsgeld aus. Das gilt auch für das Diskriminierungsverbot des Art. 79 Abs. 1 EWG-V und die Tatbestände der Art. 54, 58 und 59 EGKS-V.
Etwas anderes gilt für die Preistatbestände der Art. 60 bis 64 EGKS-V und die Kartelltatbestände in beiden Verträgen (1). Hier kann durch eine Vereinbarung der Sanktionstatbestand für mehrere Unternehmen oder natürliche Personen gleichzeitig verwirklicht sein. Die juristischen oder natürlichen Personen müssen, um zu einer Geldbuße oder zu einem Zwangsgeld herangezogen zu werden, alle Tatbestandsmerkmale selbst erfüllt haben.

3.4.4.2. Anstiftung, Beihilfe

Anstiftung und Beihilfe sind in beiden Verträgen nicht mit einer Geldbuße bedroht. Für den EGKS-V hat Krawielicki richtig erkannt, daß eine Ahndung bei Anstiftung und Beihilfe in der Regel schon daran scheitert, daß nur Unternehmen den Sanktionen unterworfen sind. Ein Vorstand oder ein Rechtsanwalt, der ein Stahlwerk anstiftet, im Rahmen des Art. 65 § 3 und Art. 47 EGKS-V ein Auskunftsersuchen der Kommission unrichtig zu beantworten, würde bereits aus diesem Grunde nicht mit einer Geldbuße belegt werden (2) (3). Dies gilt auch für den EWG-V. Außerdem ist die "Bestrafung" von Anstiftung und Beihilfe in Anwendung des Grundsatzes "nulla poena sine lege", der grundsätzlich in den Mitgliedstaaten gilt, ausgeschlossen (4).

---

(1) Art. 65, 66 EGKS-V und Art. 85, 86 EWG-V in Verbindung mit Art. 15, 16 VO Nr. 17

(2) Krawielicki, Monopolverbot S. 41

(3) Fälle, in denen Unternehmen eine Anstiftung oder Beihilfe vornehmen, sind denkbar, dürften aber nur selten vorkommen.

(4) Kleemann S. 81;
Deringer Art. 15 VO Nr. 17 Rdn. 6;
Gleiss - Hirsch Art. 15, 16 VO Nr. 17 Rdn. 5

3.4.5. Versuch

Die Bußgeldtatbestände im EGKS-V sehen nur in zwei Fällen die Festsetzung von Geldbußen für versuchte Handlungen vor: Nach Art. 65 § 5 EGKS-V kann die Kommission gegen Unternehmen, die eine nichtige Vereinbarung getroffen ..., angewendet oder anzuwenden versucht haben, Geldbußen und Zwangsgelder festsetzen. Art. 66 § 6 Abs. 3 ermächtigt die Kommission zur Festsetzung von Geldbußen gegen natürliche oder juristische Personen, die sich die Vergünstigungen des Art. 66 § 2 im Wege falscher oder entstellter Angaben verschafft oder zu verschaffen versucht haben.

Der EWG-V schreibt keine Ahndung des Versuchs durch Geldbußen vor. Zu dem Tatbestandsmerkmal "Bezwecken der Beschränkung des Wettbewerbs" in Art. 85 Abs. 1 muß weiterhin eine abgeschlossene Vereinbarung hinzukommen. Damit tritt dieser Tatbestand aus dem Stadium des Versuchs heraus.

Es ist die Frage zu stellen, ob die Regelungen des Versuchs in den beiden Verträgen einen numerus clausus darstellen, oder ob auch über diese genannten Fälle hinaus versuchte Zuwiderhandlungen der Sanktionstatbestände mit Geldbußen geahndet werden können.
Die Verträge geben für die Absicht der vertragsschließenden Staaten keinen Hinweis.

In der BRD wird der Versuch einer Ordnungswidrigkeit nur geahndet, wenn das Gesetz dies ausdrücklich bestimmt (1). Maßgebend hierfür ist die Erwägung, daß der Versuch einer Ordnungswidrigkeit meist keine nennenswerte Gefährdung eines geschützten Rechtsguts darstellt (2).

---

(1) § 8 Abs. 1 OWiG
(2) Begr. zu § 8 Reg. Entw. OWiG

Das französische Recht ist hinsichtlich der Strafbarkeit des Versuchs nicht eindeutig. Ist die Ahndung des Versuchs im Gesetz vorgesehen, so ist die Verwaltungsbehörde - im Rahmen des Opportunitätsprinzips - selbstverständlich zur Verhängung verpflichtet (1). Sie hat diese Möglichkeit aber auch, wenn der Versuch nicht unter Strafe gestellt ist. Das wird mit der Nichtanwendbarkeit der Regel "nulla poena sine lege" für Verwaltungszuwiderhandlungen (2) und mit dem subjektiven Charakter der Zuwiderhandlung, die einen Handlungsunwillen voraussetzt, begründet.

Im italienischen Recht ist der Versuch nur bei Verbrechen strafbar (3). Bei Übertretungen ist der Versuch immer straflos. Ebenso ist die Regelung des niederländischen Strafgesetzbuches (4),

Art. 58 des belgischen Strafgesetzbuches und Art. 53 des luxemburgischen Strafgesetzbuches bestimmen, daß die Bestrafung des Versuchs eines Vergehens besonders im Gesetz angeordnet sein muß.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß nur im französischen Recht der Versuch einer sanction administrative oder einer contravention auch ohne gesetzliche Bestimmung geahndet werden kann. Dies geschieht wegen der Betonung des Handlungsunwillens. Für das europäische Recht ist der Handlungsunwille jedoch, wie oben bereits dargelegt, sekundär. Es kommt in erster Linie auf den objektiven Schutz des Rechtsgutes an. Auch hat hier der Grundsatz "nulla poena sine lege", der in den meisten Mitgliedstaaten feste Rechtsgarantie ist (5),

---

(1) Mourgeon S. 339
(2) Mourgeon S. 340, 253 f
(3) Art. 85 codice penale
(4) Art. 45
(5) Kleemann S. 81;
Deringer Art. 15 VO Nr. 17 Anm. 6

Geltung zu beanspruchen. Daher muß man die Ahndung des Versuchs auf die beiden vertraglich vorgesehenen Fälle beschränken.

3.4.6. Verjährung

Die Vorschriften über Geldbußen und Zwangsgelder enthalten gegenwärtig sämtlich keine Regeln über die Verjährung. In seinen Urteilen vom 15.7.1970 zum Chininkartell (1) erkennt der EuGH den Zweck der Verjährung, die Rechtssicherheit zu gewährleisten, ausdrücklich an und stellt fest, daß zur Erreichung dieses Zwecks die Verjährungsfrist im voraus festgelegt sein müsse (2). Der Gerichtshof vertritt jedoch die Auffassung, daß nur der Gemeinschaftsgesetzgeber die Verjährungsfristen festlegen könne. Solange dies nicht geschehen sei, könnten sich Unternehmen nicht auf die Verjährung berufen.

Diese Auffassung hat überrascht (3), da sowohl der Generalanwalt (4) als auch die Kommission (5) sich grundsätzlich dafür ausgesprochen haben, die Verjährung bei Kartellverstößen auch ohne Regelung in den Bußvorschriften anzuerkennen (6), wobei nur die Verjährungsfristen streitig waren. Der Gerichtshof läßt auch die Tatsache unberücksichtigt, daß sämtliche mitgliedschaftlichen Rechtsordnungen relativ kurze Verjährungsfristen für vergleichbare Sanktionen im Kartellrecht kennen - zwischen 3 und 6 Jahren - und sieht hier, abweichend von anderen Fällen (7), von einem Rückgriff auf die in Gemeinschaftsrecht gemeinsamen Rechtsgrundsätze zur Lückenfüllung ab. Nach Auffassung des Verfassers war jedoch der Gerichtshof nicht befugt, derart weitgehend rechtsschöpferisch tätig zu werden. Er hätte

---

(1) Rspr. GH XVI, 661 ff, 733 ff, 769 ff

(2) Rspr. GH XVI, 686 f, 752 f, 788 f

(3) Deringer-Sedemund, Europäisches Gemeinschaftsrecht, NJW 1970, 2149, 2151

(4) Rspr. GH XVI, 729 f

(5) Rspr. GH XVI, 677 f

(6) a.A. Markert WuW 1971, 55

(7) etwa Rspr. GH III, 83 ff, 118 f

nämlich nicht nur Verjährungsfristen festlegen, sondern auch weitere Einzelheiten der Verjährung, z. B. Regeln über die Unterbrechung, festlegen müssen (1).

Das Urteil hat zu einer schriftlichen Anfrage des Abgeordneten Burgbacher an die Kommission im europäischen Parlament (2) geführt, auf die die Kommission einen Grundsatz der Verjährung in den nationalen Rechtsordnungen anerkannt hat (3). Am 30. Dezember 1971 hat die Kommission dem Rat einen Verordnungsvorschlag über die Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung im Bereich des Verkehrs- und Wettbewerbsrecht der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (4) vorgelegt. In diesem Verordnungsvorschlag ist eine Verjährungsfrist der Geldbußen von 3 Jahren bei Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften über die Einholung von Auskünften oder die Vornahme von Nachprüfungen sowie von 5 Jahren bei allen anderen Zuwiderhandlungen vorgesehen. Die Vollstreckungsverjährung beträgt nach dieser Vorschrift 3 Jahre seit Rechtskraft der Entscheidung der Kommission. Der Verordnungsentwurf enthält besondere Regeln über die Unterbrechung der Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung.

---

(1) vgl. Markert WuW 1971, 55

(2) schriftliche Anfrage
Nr. 225/70 v. 26.8.1970 und Antwort der Kommission v. 21.10.1970 - ABl. Nr. c 133, S. 17

(3) Gleiss - Kleinmann, NJW 1967, 2097
hätten die Verjährung der Geldbußen im europäischen Kartellrecht noch kategorisch verneint.

(4) ABl. Nr. C.43 S. 1 ff v. 29.4.1972

4. Rechtsschutz und Vollstreckung

4.1. Der Rechtsschutz gegenüber Geldbußen und Zwangsgeldern

4.1.1. EGKS - V

Der gegen Sanktionen der Kommission der europäischen Gemeinschaften vorgesehene Rechtsschutz verleiht den Unternehmen ungleich größere Garantien als die Verfahrensvorschriften. Gegen die Sanktionsentscheidungen können die Unternehmen Klage bei EuGH erheben (1). Die richterliche Nachprüfung ist besonders gestaltet. Sie beschränkt sich nicht auf die in Art. 33 ausschließlich vorgesehenen Rechtsfehler der Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrages oder irgendeiner bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder des Ermessensmißbrauchs; vielmehr erstreckt sich die Nachprüfung auf alle Bestandteile der angefochtenen Entscheidung. Es handelt sich um den dem französischen Verwaltungsrecht entliehenen "contentieux de pleine juridiction". Das entscheidende Merkmal dieses Verfahrens ist, daß der Gerichtshof selbst befugt ist, eine Entscheidung zu treffen. Das Gericht ist Tatsacheninstanz und kann die Höhe der Sanktion ermäßigen. Der Gerichtshof kann also in vollem Umfange würdigen, ob der gegebene Sachverhalt einen solchen Verstoß darstellt und bejahendenfalls die von der Kommission verhängte Sanktion nach den Umständen des Falles und nach der Schwere des Verstoßes neu festsetzen (2).
Der Gerichtshof nimmt diese Prüfung nicht allein nach der Rechtswidrigkeit der Entscheidung vor, sonder er ist befugt, auch Zweckmäßigkeitserwägungen zu berücksichtigen, d. h. er kann unabhängig von dem Beschluß der Kommission die sachgerechten Überlegungen anstellen, die zu seiner eigenen

(1) Art. 36
(2) Matthies, Zur Nachprüfungsbefugnis des Gerichtshofs der Montanunion, ZaöRVR 21 (1955/56), S. 440

Entscheidung erforderlich sind.

Der Kläger kann zur Begründung seiner Klage geltend machen, daß die Entscheidungen und Empfehlungen, deren Nichtbeachtung ihm zum Vorwurf gemacht wird, fehlerhaft sind (1). Zu den Entscheidungen, deren Fehlerhaftigkeit (irrégularité) der Kläger einwenden kann, gehören nicht die besonderen Entscheidungen gegen ein Unternehmen, die selbständig in einer Klage nach Art. 33 angefochten werden können. Sonst könnte die Unanfechtbarkeit, die nach Fristablauf (2) eintritt, unterlaufen werden. Die Rügen nach Art. 36 Abs. 3 müssen daher grundsätzlich auf die Nachprüfung von allgemeinen Verordnungen und Empfehlungen beschränkt werden (3).

Die Befugnis, sich auf die Fehlerhaftigkeit allgemeiner Entscheidungen zu stützen, steht dem Kläger nur nach Maßgabe des Art. 33 Abs. 1 zu. Es ist daher unrichtig, wenn die Amtliche Begründung der Bundesregierung (4) davon spricht, der Kläger könne zur Begründung der Sanktionsklage unbeschränkt die Fehlerhaftigkeit der den Sanktionen zugrundeliegenden Entscheidungen geltend machen (5).
Der Gerichtshof kann die Entscheidungen, deren Fehlerhaftigkeit angegriffen wird, nicht mit der Wirkung erga omnes aufheben (6), sondern er kann nur in den Grenzen des vorliegenden Falles die Unanwendbarkeit feststellen.

Aktivlegitimiert zu einer Klage nach Art. 36 sind nicht nur Unternehmen der Montanindustrie (7), sondern im Falle der Entflechtung (8) auch montanfremde Unternehmen. Art. 43

---

(1) Art. 36 Abs. 3
(2) Art. 33 Abs. 3
(3) Krawielicki S. 93;
a.A. Catalano S. 78
(4) BR Ds 470/51 S. 16
(5) Ule DVBl. 1952, 70
(6) Ophüls, NJW 1951 S. 696
(7) Art. 80
(8) Art. 66 § 5 Abs. 4

Abs. 2 des Protokolls über die Satzung des EuGH stellt klar, daß auch diese Unternehmen zu den "intéressés" im Sinne des Art. 36 Abs. 1 gehören (1).

4.1.2. EWG - V

Der EWG-V regelt den Rechtsschutz gegen Sanktionen ähnlich wie der EGKS-V. In Art. 172 heißt es, daß die vom Rat aufgrund dieses Vertrages erlassenen Verordnungen hinsichtlich der darin vorgesehenen Zwangsmaßnahmen dem Gerichtshof eine Zuständigkeit übertragen können, welche die Befugnis zu unbeschränkter Ermessensnachprüfung und zur Änderung oder Verhängung solcher Maßnahmen umfaßt. Es darf aber nicht übersehen werden, daß diese Vorschrift es dem Rat gestattet, einen Rechtsschutz ohne unbeschränkte Ermessensnachprüfung vorzusehen. Dieses besondere Verfahren ist nicht zwingend vorgeschrieben. Der Rechtsschutz in diesem Vertrage könnte daher ein Minus gegenüber dem im EGKS-V darstellen. Mühlenhöver (2) hat aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit gefordert, das unbeschränkte richterliche Nachprüfungsrecht in allen Fällen zu gewähren, auf die Art. 172 zutrifft. In den beiden Fällen, in denen der Rat bisher Sanktionen eingeführt hat, hat er einen solchen "recours de pleine juridiction" auch vorgesehen (3). Der französische Text spricht jeweils von einer "compétence de pleine juridiction". Um deutlich zu machen, daß damit und mit der deutschen Übersetzung "Befugnis zu unbeschränkter Ermessensnachprüfung" der recours de pleine juridiction gemeint ist, fügt der deutsche Vertragstext hinzu: "und zur Änderung oder Verhängung solcher Maßnahmen (4).

---

(1) Krawielicki S. 92

(2) in Groeben - Boeckh Art. 172 Anm. 1

(3) Art. 25 Abs. 2 VO Nr. 11 und Art. 17 VO Nr. 17

(4) Rupprecht, Die Nachprüfungsbefugnis des europäischen Gerichtshofs gegenüber Ermessenshandlungen der Exekutive in der Montanunion und in der EWG, Diss. Kiel 1962 S. 119; so auch GA Roemer Rspr. GH VI, 719 ff, 729 f

Hinsichtlich der Befugnis des Gerichtshofs gilt das schon oben zu Art. 36 EGKS-V Gesagte. Der Gerichtshof prüft nicht nur, ob die Entscheidung über die Verhängung von Sanktionen formell vertragsgemäß ist, sondern er prüft auch die Entscheidung der Höhe und dem Grunde nach, wobei er alle sachgerechten Erwägungen einbeziehen kann (1). Art. 172 spricht nur von Zwangsmaßnahmen (2). Hiermit sind, wie wir gesehen haben (3), Geldbußen und Zwangsgelder gemeint.

Wie bei der Klage nach Art. 36 kann der Gerichtshof alle sachbezogenen Erwägungen bei seiner Entscheidung berücksichtigen und entsprechend die Bußen und Zwangsgelder erhöhen oder herabsetzen; das Verbot der reformatio in peius, das nur ein formelles Verbot ist, gilt im Rahmen des recours de pleine juridiction nicht (4).

Bei einer Klage nach Art. 172 kann der Kläger die Unanwendbarkeit einer Verordnung, aufgrund der die Sanktion verhängt worden ist, geltend machen (5). Der Grundsatz der Einrede der Rechtswidrigkeit (exception d'illégalité) ist im EWG-V deutlicher herausgearbeitet als im EGKS-V, da bei jedem Rechtsstreit - nicht nur bei Sanktionsklagen -, bei dem es auf die Gültigkeit einer Verordnung des Rates oder der Kom-

---

(1) Rupprecht S. 119

(2) im französischen Text heißt es: "sanctions"

(3) oben S. 36

(4) Ehle Art. 172 Anm. 21;
Gleiss - Hirsch Art. 17 VO Nr. 17 Anm. 2

(5) Art. 184

mission ankommt, vor dem Gerichtshof die Unverbindlichkeit dieser Verordnung aus den in Art. 172 Abs. 1 genannten Gründen geltend gemacht werden kann. Hinsichtlich der Einrede der Rechtswidrigkeit bei einer Sanktionsklage ergeben sich aber keine Abweichungen gegenüber Art. 36 EGKS-V.

Die Sanktionsklage hat - wie alle Klagen des EWG-V - keine aufschiebende Wirkung. Das ist besonders für das Zwangsgeld wichtig, da im Falle der Abweisung der Klage das Zwangsgeld für die gesamte abgelaufene Zeit berechnet werden könnte, wenn ein Unternehmen die verlangte Handlung nicht inzwischen vorgenommen hat (1). Dieses Ergebnis ist absurd. Daher müßte in diesem Fall wohl der Gerichtshof von seinem Recht (2) Gebrauch machen, die Durchführung der angefochtenen Handlung auszusetzen bzw. die Kommission von sich aus auf ein Zwangsgeld für die Zeit der Klage verzichten.

---

(1) Deringer Art. 17 VO Nr. 17 Anm. 4
(2) Art. 185 Satz 2

4.2. Die Vollstreckung

4.2.1. EGKS - V

Nach Art. 92 Abs. 1 stellen Entscheidungen der Kommission der europäischen Gemeinschaften, die geldliche Verpflichtungen enthalten, vollstreckbare Titel dar. Das gilt gemäß Art. 44 auch für Urteile des EuGH. Nach dieser Vorschrift sind also Entscheidungen der Kommission, die Geldbußen und Zwangsgelder festsetzen, und Urteile,die die Verhängung dieser Zwangsmaßnahmen aussprechen, in den Mitgliedstaaten vollstreckungsfähig.

Die Vollstreckbarkeit der Bußen und Zwangsgelder beginnt grundsätzlich unmittelbar mit der Festsetzung, nicht erst mit dem klagelosen Ablauf der Anfechtungsfrist, da die beim Gerichtshof erhobenen Klagen keine aufschiebende Wirkung haben (1). Ein Antrag auf Aussetzung der Vollstreckung (2) erscheint nach dem Wortlaut des Vertrages (3) nur zulässig, wenn die Zwangsmaßnahme beim Gerichtshof durch Klage angefochten worden ist (4).
Um die Betroffenen nicht zu überstürzten Klagen zu zwingen, ist es jedoch zweckmäßig, daß die Kommission der europäischen Gemeinschaften mit der Einleitung der Vollstreckung das Ende der Klagefrist (5) abwartet.

Die Durchführung der Zwangsvollstreckung obliegt den nationalen Vollstreckungsorganen und richtet sich nach der lex fori (6).

Der Vertrag läßt jedoch offen, welches nationale Verfahrens-

---

(1) Art. 39 Abs. 1
(2) Art. 92 Abs. 3
(3) Art. 92 Abs. 3
(4) Hanebuth S. 351 f
(5) ein Monat nach Zustellung, Art. 33 Abs. 3
(6) Art. 93 Abs. 2

recht Anwendung finden soll. Im deutschen Recht stünden hierfür zur Verfügung:
Die Zivilprozeßordnung (8. Buch), das Verwaltungsvollstreckungsgesetz, die Reichsabgabenordnung, die Justizbeitreibungsordnung und die Verwaltungszwangsverfahren (1).
Eine nähere Bestimmung von seiten der Bundesrepublik Deutschland, die hierfür zuständig ist (2), ist nicht erfolgt.
Osterheld entscheidet sich aus Zweckmäßigkeitsgründen (3) in einer ausführlichen Untersuchung über die Frage, welche Verfahrensart im deutschen Recht Anwendung finden soll, für die Vorschriften der Reichsabgabenordnung (4). Er hält aber ebenfalls die Anwendung der ZPO mit dem EGKS-V für vereinbar (5).
Münch (6) spricht sich für die Anwendung der ZPO aus.

Böhle - Stamschräder (7) dagegen meinen, daß das Verwaltungsvollstreckungsgesetz Anwendung finden müsse, da sich das Vollstreckungsverfahren nach der zivil- oder öffentlichrechtlichen Natur des Anspruchs zu richten habe.
An eine so strenge Unterscheidung haben sich jedenfalls die römischen Verträge (8) nicht gehalten. Sie sehen eine Vollstreckung nach den Regeln des nationalen Zivilprozeßrechts vor. Die Zustimmungsgesetze haben sich daran gehalten und verweisen ausdrücklich auf die ZPO.

Daher meint Runge (9), man könne davon ausgehen, daß mit den römischen Verträgen diese Vertragslücke zugunsten der

---

(1) dazu im einzelnen Osterheld S. 49 ff
(2) Runge, Die Zwangsvollstreckung AWD 1962, S. 338
(3) S. 71
(4) Osterheld S. 48 ff, 70 ff
(5) Osterheld S. 75
(6) Münch, Gegenwartsprobleme des internationalen Rechts und der Rechtsphilosophie, in: Festschrift für Laun, Hamburg 1953 S. 142
(7) Böhle - Stamschräder, BB 1955 S. 117
(8) Art. 192 Abs. 2 S. 1 EWG-V; Art. 164 Abs. 2 S. 1 EAG-V
(9) Zwangsvollstreckung, AWD 1962 S. 338

Zivilprozeßordnung ausgefüllt sei. Für die ZPO spricht auch, daß der Kommission der europäischen Gemeinschaften in diesem Verfahren kein unmittelbares Weisungsrecht eingeräumt wird, was vorteilhaft ist, da die Zwangsvollstreckung "auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten" stattfindet (1). Dieser Lösung kann man sich im Interesse einer einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten anschließen (2).

Die Kommission, die die Stellung eines Gläubigers einnimmt, leitet die Vollstreckung durch Antrag auf Erteilung der Vollstreckungsklausel bei einem "von jeder Regierung hierfür bestimmten Minister" ein. Dies ist in der Bundesrepublik Deutschland nach der Bekanntmachung vom 25.8.1954 (3) der Bundesminister der Justiz. Dieser hat lediglich "die Echtheit der Urschrift der Entscheidungen" (4) nachzuprüfen.

Eine nach § 750 ZPO erforderliche Zustellung des Vollstreckungstitels entfällt, da die Entscheidung, um für den Betroffenen verbindlich zu werden, ihm bereits zugestellt werden mußte (5).

Das weitere Verfahren richtet sich nach den Vorschriften der ZPO. Auf eine nähere Erörterung soll verzichtet werden (6).

4.2.2. EWG - V

Entscheidungen der Kommission, durch die Geldbußen und

---

(1) Runge, AWD 1962 S. 338

(2) Zuleeg, Das Recht der europäischen Gemeinschaften im internationalen Bereich, 1969, S. 389, 390.
Schwaiger, Zum Grundrechtsschutz gegenüber den europäischen Gemeinschaften, NJW 1970, 975 ff, 978

(3) Bundesgesetzblatt 1954 II, S. 1030

(4) im allein verbindlichen französischen Text heißt es: "l'authenticité de ces décisions"

(5) Art. 15 Abs. 2

(6) Art. 192 Abs. 1

Zwangsgelder festgesetzt werden, sind vollstreckbare Titel (1).

Ebenso sind die Urteile des Gerichtshofs vollstreckbar (2). Hierbei handelt es sich wohl in erster Linie um Urteile, die den Betrag einer Geldbuße oder eines Zwangegeldes heraufgesetzt, herabgesetzt, oder bestätigt, und damit die Sanktionen endgültig festgesetzt haben.

Grundsätzlich werden die finanziellen Zwangsmittel mit ihrer Verhängung vollstreckbar, da Klagen keine aufschiebende Wirkung haben (3). Eine Ausnahme bildet Art. 25 Abs. 2 S. 2 VO Nr. 11, wonach die Kommission die Vollstrekkung der Sanktionen "erst nach Ablauf der Klagefrist betreiben kann".

Auch bei der Verhängung anderer Sanktionen sollte die Kommission die Klagefrist abwarten, da sie sonst die Überlegungsfrist für die Betroffenen verkürzt und diese zu übereilter Klageerhebung veranlassen könnte.

Wie im EGKS-V bestimmt Art. 192, daß die Vollstreckung den nationalen Vollstreckungsorganen obliegt (4). Erfreulicherweise ist hier im Unterschied zum EGKS-V festgelegt, daß die Zwangsvollstreckung nach den Vorschriften des Zivilprozeßrechts des Staates, in dessen Hoheitsgebiet sie stattfindet, erfolgt. Das Verfahren wird von der Kommission, bzw. dem Gerichtshof im Falle des Art. 187, eingeleitet, die bei einer staatlichen Behörde, welche die Regierung jedes Mitgliedstaates zu diesem Zweck bestimmt und der Kommission bzw. dem Gerichtshof benennt (5), den Antrag auf Erteilung der Vollstreckungsklausel stellt. Der Vertrag räumt dem Mitgliedstaat also einen weiteren Spielraum ein als Art. 92 EGKS-V, der die Bestimmung eines Ministers vorschreibt.

---

(1) vgl. hierzu insbesondere zu der Frage des Grundrechtsschutzes wegen Vollstreckungsmaßnahmen Schwaiger aaO
(2) Art. 187
(3) Art. 185
(4) Art. 192 Abs. 2
(5) Art. 192 Abs. 2

Die Bundesrepublik hat diesen Spielraum allerdings nicht ausgeschöpft und durch Bekanntmachung vom 3.2.1961 (1) den Bundesminister der Justiz benannt.

Die für § 750 ZPO erforderliche Zustellung des Vollstrekkungstitels ist schon vorher durch Bekanntgabe nach Art. 191 Abs. 2 erfolgt. Für das weitere Zwangsvollstreckungsverfahren gelten die Regeln der ZPO und gegebenenfalls des Zwangsversteigerungsgesetzes. Im Unterschied zu Art. 92 EGKS-V stellt Art. 192 EWG-V fest, daß die "die Vollstreckung betreibenden Partner", also die Kommission bzw. der Gerichtshof, am Zuge sind, und es ihnen obliegt, die zuständige Stelle anzurufen. Zuständig für die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahmen sind die innerstaatlichen Rechtsprechungsorgane.

---

(1) Bundesgesetzblatt II, S. 50

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der europäischen Gemeinschaften
A.F.D.I.	Annuaire Francais du Droit International
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv für öffentliches Recht
ArchVR	Archiv des Völkerrechts
AWD	Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
BB	Betriebsberater
Begr.	Begründung
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BKartA	Bundeskartellamt
BR	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT	Deutscher Bundestag
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht
Cass.	Entscheidungen der französischen Cour de Cassation
C.E.	Conseil d'Etat
CECA	Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
CEE	Communauté Economique Européenne
Dalloz	Recueil Dalloz de doctrine (=D.), de jurisprudence (=J.) et de législation (=L.)
DB	Der Betrieb
Dir. Int.	Diritto Internazionale
Diss.	Dissertation
Dok.	Dokumente
Ds	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAG-V	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft

EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EuGH	Gerichtshof der europäischen Gemeinschaften
EuR	Europarecht
EuroWi	Europäische Wirtschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWG-V	Vertrag zur Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
GA	Generalanwalt
Gaz.Pal	Gazette du Palais
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
G.U.	Gazzetta Uffiziale della Repubblica Italiana
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
J.C.P.	Juris - classeur périodique (semaine juridique)
J.D.I.	Journal de Droit International
J.O.	Journal Officiel
JUS	Die Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KR	Kartellrundschau
Leg. Per.	Legislaturperiode
LG	Landgericht
MUV	Montanunionvertrag
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein - Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	deutsches Gesetz gegen Ordnungswidrigkeiten
pr. PVG	preußisches Polizeiverwaltungsgesetz
R	Recueil des arrête du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits

RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
R.C.A.D.I.	Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de la Haye
R.D.I.D.C.	Revue de Droit International et de Droit Comparé
R.D.P.	Revue du Droit Public
R.D.P.C.	Revue de Droit Pénal et de Criminologie
Rep. Dalloz dr. public	Répétoire Dalloz de Droit Public
R.E.	Rechnungseinheiten
Reg. Entw. OWiG	Regierungsentwurf eines Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten
Rev. Sc. Crim.	Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé
R.I.D.C.	Revue International de Droit Comparé
R.I.D.P.	Revue International de Droit Pénal
R.M.C.	Revue du Marché Commun
Rspr. GH	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften
S.E.W.	Sociaal Economische Wetgeving
Sirey	Sirey, Recueil Général des Lois et des Arrêts
SJZ	Süddeutsche Juristenzeitung
StGB	Strafgesetzbuch
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WiGBl.	Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebiets
WP	Wahlperiode
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
ZaöRVR	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfgStRW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

Literaturverzeichnis

Alessi, Renato	Principii di Diritto Amministrativo, Band 1, Mailand 1966
Ancel, Marc	Les sanctions en matière de droit pénal économique, Gesamtbericht auf dem 5. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung (Brüssel, 1958), Brüssel 1960, Band 2, S. 851 ff
Auby, Jean-Marie Drago, Roland	Traité du contentiex administratif, Band 3, Paris 1962
Bärmann, Johannes	Die europäischen Gemeinschaften und die Rechtsangleichung, JZ 1959, S. 553 ff
Balken, Gerrit	Das Verhältnis des nationalen Kartellrechts zu dem der EWG und die Zuständigkeit der beiderseitigen Behörden, Diss., Köln 1966
Ballerstedt, Kurt	Übernationale und nationale Marktordnung, Tübingen 1955
Barthels, Oskar	Befugnisse und Zwangsmittel der EGKS- und EWG- Organe gegenüber Mitgliestaaten und Unternehmen, EuroWi 1961 S. 6 ff
Baumbach, Adolf Hefermehl, Wolfgang	Wettbewerbs- und Warenzeichenrecht, begr. von Adolf Baumbach, fortgeführt von Wolfgang Hefermehl, 10. Aufl., Band 1 München 1971
Bayer, W.	Auslegung und Ergänzung international vereinheitlichter Normen durch staatliche Gerichte, RabelsZ 20 (1955), S. 603 ff
Bernini, Giorgio	La tutela della libera concorrenza e i monopoli, Band 2, Mailand 1963
Böhle - Stamschräder, A.	Zwangsvollstreckung aus Entscheidungen der Montangemeinschaft, die auf eine Geldleistung gerichtet sind, BB 1955 S. 116 ff
Bolenius, Jochen-M.	Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Wettbewerbs- und Kartellrecht, Diss., Tübingen 1965

Breitner, Franz	Der Gerichtshof der Montangemeinschaft und seine Anrufung bei fehlerhaften Organakten, 2. Aufl., Hamburg 1954
Brinkhorst, L. J.	De jurist en de Europeese Economische Gemeenschap, Den Haag, Leyden 1963
Brunner, Heinz - Junge, Werner	Die Rechtspraxis einer Wettbewerbsordnung in der EWG, Wirtschaftsdienst 1961, S. 275 ff
Cambier, Cyr	Précis de Droit Administratif, Brüssel 1968
Capotorti, Francesco	Sui recente sviluppi della disciplina della concorrenza nelle Comunità Europea, Dir. Int. 1963, S. 176 ff
Cartou, Louis	Le Marché Commun et le Droit Public,, Paris 1959
Catalano, Nicola	Manuel du Droit des Communautés Européennes, 2. Aufl., Paris 1964
Catalano, Nicola	Rapports entre les règles de concurrence établiés par le traité CEE et les législations des Etats membres, R.I.D.C. 1963, S. 269 ff
Charbonnier, Jean	Droit Civil, 3. Aufl. 1962, Band 2
Colin, Amoise- Capitant, Henri	Traité de Droit Civil 1959, Band 2
Colliard, Claude	La sanction administrative, Annales de la Faculté de Droit d'Aix-en-Provence, Aix 1943
Constant, Jean	Manuel de Droit Pénal, Principes Généraux du Droit Pénal Positif Belge, Lüttich 1956
Constant, Jean	Quelques aspects du droit pénal économique belge, Annales de la Faculté de Droit de Liége 1960, S. 381 ff
Dahm, Georg	Völkerrecht, Stuttgart, Band 1, 1958, Band 2, 1961
Daig, Hans-Wolfram	Die Gerichtsbarkeit in der EWG und der EAG, AöR 83 (1958), S. 132 ff
Daig, Hans-Wolfram	Verbotene und genehmigungspflichtige Kartelle nach Art. 65 des Vertrages über die Gründung der EGKS, Diss., Tübingen 1957
Degenhardt, Franz-J.	Die Auslegung und Berichtigung von Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Stuttgart, Brüssel 1969

Delvaux, Louis	La Cour de Justice de la CECA, Paris 1956
Deringer, Arved	Das Wettbewerbsrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Loseblatt - Kommentar, Düsseldorf 1962
Deringer, Arved-Sedemund, Jochim	Europäisches Gemeinschaftsrecht, NJW 1970, S. 2149
Donnedieu de Vabres, H	Traité de Droit Criminel, 3. Aufl., Paris 1947
Drabe, Volker,	Die Naturalerfüllung im französischen Recht mit Hilfe der "astreinte", Diss. Frankfurt 1968
Durand-Prinborgne, Claude	Les sanctions administratives, J.C.P. Administratif, Band 2, fasc. 202
Dutheillet de Lamothe, A.	Rep. Dalloz dr. public, Ve Sanctions administratives
Eckert, Dieter	Das Auskunftsrecht im Bereich der EWG, EuroWi 1960, S. 547 ff
Ehle, Dietrich	Klage- und Prozeßrecht des EWG - Vertrages, Herne, Berlin 1966
Emmerich, Volker	Das Verhältnis zwischen nationalem und europäischen Wettbewerbsrecht - EuGH NJW 1969, 1000 - JUS 1969, S. 413 ff
Esmein, Paul	Les astreintes, Leurs nouvelles applications, Gaz. Pal. 1941.1.D.81
Everling, Ulrich	Europäisches Gemeinschaftsrecht und nationales Recht in der praktischen Rechtsanwendung, NJW 1967, S. 465
Forsthoff, Ernst	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 9. Aufl., München und Berlin 1966
Francès-Magre, Jean-Jacques	Application contemporaine des astreintes en droit francais, Diss. Paris 1952
Franchimont, Michel	Les sanctions en matière de droit pénal économique, R.D.I.D.C. 1958, S. 466 ff
Frisinger, Jürgen	Die Anwendung des EWG-Wettbewerbsrechts auf Unternehmen mit Sitz in Drittstaaten, AWD 1972, S. 553
Fréjeville, Jean	Encyclopédie Juricique, Rép. de Droit Civil 1951, Band 1- "astreinte"
v. Gamm. Otto-v. Gamm, Eva	Das Kartellrecht im EWG-Bereich, Köln, Berlin, München, Bonn, 2. Aufl. 1969
Ganshof van der Meersch W.J.	Droit des Communautés européennes, Brüssel 1969
Glaesner, Hans-Joachim	Der Gerichtshof und nationales Recht in: Zehn Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften, Köln, Berlin, Bonn, München 1965

Gleiss, Alfred- Hirsch, Martin	EWG-Kartellrecht, Kommentar, 2. Aufl., Heidelberg 1965
Gleiss, Alfred- Hootz, Christian	Europäischer Gerichtshof verwirft Zweischrankentheorie, WRP 1969, S. 218 ff
Gneist	Verwaltungsexekution, in: Holtzendorffs Rechtslexikon, Band 3, 2. Hälfte, Leipzig 1881, S. 1106 ff
Göhler, Erich	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, Kurzkommentar, München 1968
Goldschmidt, James	Das Verwaltungsstrafrecht, Berlin 1902
Graupner, R.	Die Bedeutung der Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags für Unternehmen in Ländern außerhalb der EWG, AWD 1963, S. 1ff
Grispigni, Filippo	Diritto penale italiano, Band 1, 2. Aufl., 1962 Rom
Groeben, Hans v.d. Boeckh, Hans v.	Handbuch für europäische Wirtschaft, u.a. mit Beiträgen von Daig, Mühlenhöver, Thiesing und Stabenow, Baden-Baden/Bonn, (Loseblatt - Ausgabe)
Hanebuth, Klaus	Das Auskunftsrecht im europäischen Wirtschaftsrecht, Baden - Baden 1967
Heldrich, Andreas	Art. 215 Abs. 2 des EWG-V - ein Irrweg zu europäischer Rechtseinheit, JZ 1960, S. 681 ff
Heldrich, Andreas	Die allgemeinen Rechtsgrundsätze der außervertraglichen Haftung im Bereich der EWG, Frankfurt, Berlin 1961
Hermanns, Ferdinand	Völkerrechtliche Grenzen für die Anwendung kartellrechtlicher Verbotsnormen, Köln, Berlin, Bonn, München 1969
Holch, Georg	Der deutsche Bundesrat zur Rechtssetzung der EWG, EuR 1967, S. 217 ff; EuR 1969, S. 213 ff
Homburger, Eric Jenny, Hans	Internationalrechtliche Aspekte des EWG-Wettbewerbsrechts, Bern 1966
Hootz, Christian	Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 13.2.1969, EuR 1969 S. 148 ff
Hug, Walter	Die Anwendbarkeit der kartellrechtlichen Bestimmungen des Montanvertrages und des Vertrages über die europäische Wirtschaftsgemeinschaft auf in Nichtmitgliedstaaten veranlaßte Beschränkungen des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt, in: Kartelle und Monopole im Modernen Recht, Karlsruhe 1961, Band 2, S. 603 ff

Janssens, Edouard	Le droit pénal économique R.D.P.C. 1967/68, S. 229 ff
Jannsens, Edouard	Linéaments d'une structure législative propre au droit pénal social économique, R.I.D.P. 1953, S. 981 ff
Jellinek, Walter	Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Berlin 1931
Jerusalem, Franz W.	Das Recht der Montanunion, Berlin, Frankfurt 1954
Jeschek, Hans-Heinrich	Die Strafgewalt übernationaler Gemeinschaften, ZfgStRW LXV (1953), S. 496 ff
Jeschek, Hans-Heinrich	Das deutsche Wirtschaftsstrafrecht, JZ 1959, S. 457
Johannes, Hartmut	Das Strafrecht im Bereich der europäischen Gemeinschaften, EuR 1968, S. 63 ff
Kaiser, Joseph H.	Zur Anwendung von Art. 85 Abs. 3 des EWG-V auf Gruppen von Kartellverträgen, Köln, Berlin, Bonn, München 1964
Kern, P.	Das Recht der Unternehmenszusammenschlüsse in der Montanunion, 1955 Berlin, Frankfurt
Klaue, Siegfried	Gemeinschaftskartellrecht und nationales Kartellrecht, WuW 1969, S. 593 ff
Kleemann, Gerd	Die Wettbewerbsregeln der EWG, Baden - Baden 1962
Kleinmann, Werner	Zur Geheimhaltungspflicht der Europäischen Kommission, DB 1971,S.661
Klimmeck, Klaus Dieter	Zur Rechtmäßigkeit der EWG-VO Nr. 11, insbesondere im Hinblick auf das Rheinschiffahrtsregime, DVBl 1964, S. 94
Knebel, Johann-Heinrich	Europäische Wettbewerbsregeln für Unternehmen nach dem MÜV und dem EWG-V, Diss., Köln 1958
Koch, Eckart	Schadensersatz bei unerlaubten wettbewerbsbeschränkenden Handlungen nach deutschem und europäischem Recht, Bad Homburg v.d.H. - Berlin-Zürich 1968
Koch, N.	Das Verhältnis der Kartellvorschriften des EWG-Vertrages zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, BB 1959, S. 241 ff
Krawielicki, Robert	Das Monopolverbot im Schuman - Plan Tübingen 1952

Kreibaum, Gerd	Die Auslegung des Vertrages zur Begründung der EWG, ZSR 105 (1964), S. 163 ff
Lagostena, Bassi, A.- Rubini, Lucio	La depenalizzazione, Mailand 1968
Lagrange, Maurice	L'ordre juridiqus de la CECA vu a` travers la jurisprudence de sa Cour de Justice, R.D.P. 74 (1958), S. 841ff
Landi, Guido- Potenza, Guiseppe	Manuale di diritto administrativo, Mailand 1960
Laubadère, André de	Traité élémentaire de Droit administratif, 4. Aufl., Paris 1967
Legros, Robert	La pénétration du droit européen dans la justice répressive belge, Fasc.de l'Institut d'Etudes Européennes de l'Université Libre de Bruxelles, Nr. REC/500/5, Brüssel 1969
Levasseur, Georges	Renaissance des sanctions administratives, J.C.P. 1952, Nr. 1032
Levasseur, Georges	Les sanctions dans le traité constitutif du Marché Commun, Colloque des Facultés de Droit, Lille 1959, les problèmes juridiques et économiques du Marché Commun, 1960, S. 95 ff
Louis, Jean-Victor	Les règlements de la Communauté économique européenne, Brüssel 1969
Maggiore, Guiseppe	Diritto penale, Bologna, Band 1, 1. Hälfte, 5. Aufl., 1951; Band 2 2. Hälfte, 4. Aufl., 1950
Markert, Kurt	Das neue luxemburgische Kartellgesetz, AWD 1970, S. 370
Markert, Kurt	Anmerkung zu dem Chininfall, WuW 1971, 55
Marty, Gabriel Raynaud, Pierre	Droit Civil, Band 2, 1. Teil (les obligations), Paris 1962
Mattes, Heinz	Das Verwaltungsunrecht, in:Materialien zur Strafrechtsreform, Band 2, Bonn 1954, S. 499 ff
Matthies, Heinrich	Die deutsche internationale Zuständigkeit, Frankfurt 1955
Matthies, Heinrich	Zur Nachprüfungsbefugnis des Gerichtshofs der Montanunion, ZaöRVR 21 (1955/56), S. 440 ff
Maunz, Theodor	Die Verwaltung, München 1937

Mayer, Max Ernst	Rechtsnormen und Kulturnormen, Breslau 1903
Mazeaud, Henry Tunc, André	Responsabilité Civile, Band 3, 5. Aufl., Paris 1960
Mertens, Hans-Wilhelm	Eine Betrachtung zum Diskriminierungsverbot, zu dem Preislisten und Angleichungsvorschriften in Art. 60 des MUV, Diss. Köln 1958
Mestmäcker, Ernst-Joachim	Parallele Geltung von Verbotsnormen des deutschen und des europäischen Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen, BB 1968, S. 1297 ff
Mestmäcker, Ernst-Joachim	Die Vermittlung von europäischen und nationalem Recht im System unverfälschten Wettbewerbs, Bad Homburg v.d.H. - Berlin - Zürich 1969
Michels, Hans Gerhard	Strafbare Handlung und Zuwiderhandlung. Berlin 1963
Monaco, Riccardo	Auslegungsgrundsätze des Gerichtshofs, in: Zehn Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften, Köln, Berlin, Bonn, München 1965, S. 177 ff
Morandière, Léon J. de la	Précis de droit civil, publié d'après le traité d'A. Colin - H. Capitant, Paris 1964
Mourgeon, Jacques	La Repression Administrative, Paris 1967
Müller, Heinz-Erich	Rechtsfragen zur Stellung der Unternehmen in der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Diss., Münster 1963
Münch , Fritz	Gegenwartsprobleme des internationalen Rechts und der Rechtsphilosophie, Festschrift für Laun, Hamburg 1953, S. 142 ff
Mulder, Albert	Le Droit Pénal Special Economique, Bericht anläßlich des 6. Internatiinalen Strafrechtskongresses, Rom 1953, R.I.D.P. 1953, S. 387 ff
Mulder, Albert	De dwangsmiddelen in het verdrag tot instelling von de Europese Economische Gemeenschap, S.E.W. 1957, S. 244
Mulder, Albert	Europees Recht en Internationaal Strafrecht, S.E.W. 1962, S. 642 ff

Mulder, Albert	Het procesrecht in Kartelzaken van de E.E.G. , S.E.W. 1963, S. 633
Nass, Klaus Otto	Probleme des europäischen Kartellverfahrens, EuR 1970, S. 100
Neumeyer, Carl	Internationales Verwaltungsrecht, Band 4 (allgemeiner Teil), Zürich 1936
Niederleithinger, Ernst	Deutsches Kartellrecht nach dem Farbenurteil des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, BB 1969, S. 1185 ff
Niederleithinger, Ernst	Deutsches Kartellrecht und Gemeinschaftsrecht, AWD 1968, S. 371 ff
Oostenbrink, Joh. Jan	Administratieve Sancties, 's - Grevenhage - Delft 1967
Ophüls, Carl-Friedrich	über die Auslegung der europäischhn Gemeinschaftsverträge, in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festschrift für A. Müller - Armack, 1961, S.279 ff
Ophüls, Carl-Friedrich	Gerichtsbarkeit und Rechtsprechung im Schuman - Plan, NJW 1951, S. 693 ff
Osterheld, Horst	Die Vollstreckung von Entscheidungen der EGKS in der BRD, Frankfurt 1954
Paira, Waldemar	Das Zwangsgeld im pr. PVG und die Frage seiner Rechtsbeständigkeit, Diss., Jena 1934
Pescatore, Pierre	Introduction à la Science du Droit, Luxembourg 1960
Pinay, Pierre	L'exercice du pouvoir réglementaire dans la CEE à propos de l'elinination des discriminations an matière de transport, A.F.D.I. 1960, S. 828 ff
Pinto, Roger	Les organisations européennes, Paris 1963
Plaisant, R.	Die VO Nr. 67-835, WuW 1968, S. 360
Précigout, J. de	Les sanctions des infractions au règlements de la CEE, R.M.C. 1962, S. 142 ff
Quadri, Rolando-Monaco, Riccardo-Trabucchi, Alberto	Trattato istitutivo delle CEE, Kommentar, Mailand 1965
Rehbinder, Eckert.	Extraterritoriale Wirkungen des deutschen Kartellrechts, Baden-Baden 1965
Reuter, Paul	La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Paris 1953

Reuter, Paul	Le recours de la Cour de Justice des Communautés Européennes à des principes généraux de droit, in: Mélanges Henry Rolin, Paris 1964, S. 272 ff
de Richemont, Jean	La Cour de Justice, Paris 1954
Roblot, René	Les entreprises en tant que destinataires des règles du droit de la Communauté, in: Actes Officiels du Congrès International d'études sur la CECA, Mailand - Stresa 1957, Band 4 (Repport Grasseti), S. 22 ff
Runge, Christian	Die Zwangsvollstreckung aus Entscheidungen der europäischen Gemeinschaften, AWD 1962 S. 337 ff
Rupprecht, Wilfried	Die Nachprüfungsbefugnis des europäischen Gerichtshofes gegenüber Ermessenshandlungen der Exekutive in der Montanunion und in der EWG,Diss., Kiel 1962
Sandulli, Aldo M.	Manuale di Diritto Amministrativo, 3. Aufl., Neapel 1955
Schlochauer, Hans-Jürgen	Die Gerichtsbarkeit der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Arch. VöR 3 (1951/52), S. 385 ff
Schmidt, Eberhard	Das Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts, SJZ 1949, S. 665 ff
Schmidt, Eberhard	Das neue westdeutsche Wirtschaftsstrafrecht, Tübingen 1950
Schmidt, Eberhard	Probleme des Wirtschaftsstrafrechts, SJZ 1948, S. 225 ff
Schmidt, Eberhard	Strafrecht und Disziplinarrecht, Deutsche Landesreferate zum III. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung, London 1950, S. 865 ff
Schüler, August-Wilhelm	Das französische Wirtschaftsstrafrecht nach der ord. Nr. 45-1484, Diss. Köln 1965
Schumacher, Detlef	Das Verhältnis von § 98 Abs. 2 GWB zur Zwischenstaatlichkeitsklausel des Art. 85 EWG-Vertrag aus kollisionsrechtlicher Sicht, AWD 1968, S. 5 ff
Schumacher, Detlef	Kollisionsfragen zwischen deutschem und Gemeinschaftskartellrecht, AWD 1969, S. 85 ff
Schumacher, Hermann	Zu Art. 85, 86 Rom - Vertrages, Die Aussprache 1963, S. 42 ff
Schumacher, Hermann	Die Durchführung der Art. 85 und 86 des Rom-Vertrages, WuW 1962, S. 475

Schwaiger, Henning	Zum Grundrechtsschutz gegenüber den europäischen Gemeinschaften, NJW 1970, S. 975
Schwartz, Ivo E.	Deutsches Internationales Kartellrecht, 2. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1968
Seidl-Hohenveldern, Ignaz	Völkerrechtliche Erwägungen zum Deutschen Internationalen Kartellrecht, AWD 1963, S. 73 ff
Seidl-Hohenveldern, Ignaz	Kartellbekämpfung im Gemeinsamen Markt und das Völkerrecht, AWD 1960, S. 225 ff
Seidl-Hohenveldern, Ignaz	Völkerrechtliche Grenzen bei der Anwendung des Kartellrechts, AWD 1971, 53
Spengler, Albrecht	EWG-Kartellrecht, in: Gemeinschaftskommentar Müller - Henneberg - Schwartz, GWB und EWG-Kartellrecht, 2. Aufl., Köln, Berlin 1963
Steckhahn, Rainer	Kartelle und zwischenstaatlicher Handel. Die Zwischenstaatlichkeitsklausel in Art. 85 des EWG-Vertrages, Stuttgart 1967
v. Stoephasius, Hans-Peter	Anwendung des europäischen Kartellrechts auf Unternehmen mit Sitz in Drittstaaten, Diss. Göttingen 1971
Stoufflet, Jean	La compétence extraterritoriale de la concurrence de la CEE, J.D.I. 1971, S. 487
Teitgen, Pierre-Henri	La mise en oeuvre et la sanction des dispositions de l'art. 85 du traité CEE, Colloque de la Faculté de Droit de Rennes 1966, Paris 1967, S. 117
Tessin, Claus	Die Anhörung Beteiligter und Dritter im EWG-Kartellverfahren, AWD 1963, S. 231 ff
Thierfelder, Rainer	Die Entscheidung im EWG-Vertrag, Diss. Hamburg 1968
Tomuschat, Christian	Die gerichtliche Vorabentscheidung nach den Verträgen über die europäischen Gemeinschaften, Köln, Berlin 1964
Ule, Carl Hermann	Der Gerichtshof der Montangemeinschaft als europäisches Verwaltungsgericht, DVBl. 1952, S. 65 ff

Ulmer, Peter	Der Unternehmensbegriff im Vertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Heidelberg 1960
Vegting, W.G.	Het Algemeen Nederlands Administratiefrecht, Band 1, Amsterdam 1954
Vogel, Klaus	Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsnorm, Heidelberg 1965
Vrij	Le droit pénal social économique, Gesamtbericht auf dem 6. Internationalen Strafrechtskongreß, Rom 1953. R.I.D.P. 1953, S. 725 ff
Waline, Marcel	Précis de Droit Administratif, Paris 1969
Winkler, Rolf	Die Rechtsnatur der Geldbußen im Wettbewerbsrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Diss. Tübingen 1971
Wohlfarth, Ernst	Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, u.a. mit Beiträgen von Everling, Glaesner, Sprung, Berkin, Frankfurt 1960
Wolf, Erik	Die Stellung der Verwaltungsdelikte im Strafrechtssystem, in: Festschrift für Frank, Band 2, Tübingen 1930, S. 516 ff
Wolf, Ernst	Zum Kartellrecht der EWG, WuW 1962, S. 645
Wolf, Karl	Auslegungsgrundsätze des Gerichtshofs, in: Zehn Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften, Köln, Berlin, Bonn, München 1965, S. 193 ff
Zanobini, Guido	Corso di diritto amministativo, 8. Aufl., Mailand 1957
Zanobini, Guido	Le sanzioni amministrativi, Turin 1932
Zimmermann, Erich	Die Preisdiskriminierung im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Frankfurt 1962
Zuleeg, Manfred	Das Recht der europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich, Köln 1969